

서울시 상업지역의 밀도 및 용도의 차등 관리방안

Diversified Management of Land Use and
Density in Commercial Districts of Seoul

김인희 이성창 김상일

서울시 상업지역의
밀도 및 용도의 차등 관리방안

Diversified Management of Land Use and Density in Commercial
Districts of Seoul

2012



■ 연구진 ■

연구책임 김 인 희 • 도시공간연구실 연구위원
연구원 이 성 창 • 도시공간연구실 연구위원
김 상 일 • 도시정보센터장
반 영 권 • 도시공간연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 서울시 상업지역의 개발형태는 1~2층에서 60층 이상, 150%의 저밀에서 1,000% 이상의 초고밀까지 다양한 모습으로 나타나고 있음. 또한 상업지역의 용도는 입지특성과 수요에 따라 업무, 근린생활시설, 대형판매시설, 숙박, 위락, 주상복합 및 오피스텔 등 다양한 기능이 집적하고 있음.
- 다양한 토지이용 형태를 보이는 상업지역 특성을 반영할 수 있도록 중심·일반·근린·유통 등 4개의 상업지역으로 세분할 수 있도록 하고 있으나 실제로는 90% 이상이 일반상업지역 위주로 획일적인 관리를 하고 있는 실정임.
- 이 연구의 목적은 서울시 특성에 부합하는 상업지역의 역할 및 기능을 정립하고, 지역특성을 반영한 상업지역의 운영 및 관리방향을 제시하는 것임.

2. 연구의 주요내용

- 첫째, 서울시 상업지역 관련 제도 및 운영실태를 분석함. 우선 상업지역의 정의와 용도 및 밀도체계에 대해 살펴보고, 서울시 상업지역 지정 및 변경현황, 상업지역별·중심지별 용도, 밀도 등의 토지이용현황 특성을 파악함.
- 둘째, 서울시 상업지역 문제점을 종합적으로 진단함. 상업지역의 밀도,

용도 등 통계분석과 개발사례 분석 등을 통해 문제점 유형 및 원인을 도출함.

-셋째, 지역특성을 반영한 상업지역별 관리 방향 및 기준을 제시하고, 아울러 서울시 상업지역 제도 및 운영체계 개선방안을 제안함.

II. 연구결과

1. 서울시 상업지역의 관리실태

○상업지역의 용도 및 밀도는 지역특성에 따라 차등적으로 나타남

-서울시 상업지역의 약 75%가 도심, 부도심, 지역중심, 지구중심 등에 골고루 지정되어 있어 중심지 체계와 밀접한 관계를 가지고 운영되고 있음.

-상업지역의 용적률은 중심지 위계 및 중심·일반·근린상업지역 등 상업지역별로 차등적으로 나타나고 있음.

-상업지역 용도분포의 분석 결과, 도심과 부도심은 업무 및 상업중심, 지구중심은 근린생활 및 주거중심 등으로 중심지 위계에 따라 용도의 차등화가 나타나고 있음.

○일반상업지역 위주의 획일적 관리

-서울시 상업지역은 조례상 상업지역별 허용용도의 차이가 거의 없고, 용적률 역시 상업지역별 최대한도만을 규정한 채 획일적으로 적용되고 있음.

-또한 중심지 위계나 기반시설의 정도, 상업지역 지정목적 등이 상이함에도 불구하고, 서울시는 전체 상업지역의 약 90%를 일반상업지역으로 지정·관리하고 있어 지역특성을 고려한 정교한 관리가 어려운 실정임.

○ **상업지역에 대한 관련 연구 미흡**

- 서울시 상업지역이 중심지 육성, 토지의 집약적 활용, 고용 창출 등 도시의 핵심적인 역할을 수행함에도 불구하고 상업지역의 중요성과 위상에 비해 관련 정책이나 연구실적은 미미함.
- 법 제도상에서 상업지역의 개념, 기능, 역할 등이 일반적이어서 서울에 적용하기에 한계가 있음. 특히, 중심·일반·근린·유통상업지역의 차이가 모호하여 지역특성을 고려한 정교한 관리가 어려운 실정임.

○ **상업지역 관리수단의 실효성 제고 필요**

- 지구단위계획구역이 상업지역의 밀도, 용도 등을 실질적으로 차등 관리할 수 있는 수단이지만, 실제로는 중심지 위계와 특성에 따른 차등 관리는 미흡한 실정이며, 소극적인 용도 설정으로 인하여 용도 규제 효과는 거의 없는 것으로 나타남.
- 도시환경정비사업은 중심지 상업지역의 주요한 정비수단으로 활용되고 있으나, 획일적인 밀도체계를 준용하고 있어 지역특성을 반영하기 어려움.
- 용도지구는 불허용도 열거방식 및 높이 규제 위주로 운영되어 상업지역 내 용도와 밀도 차등화의 실효성이 미미하나, 미관·고도지구 등에서는 높이 규제에 의한 용적률 규제효과가 부분적으로 나타나고 있음.

2. 서울시 상업지역 문제 진단

1) 지역맥락을 고려하지 않는 개발

- 지역맥락을 고려하지 못한 용도지역의 획일적 지정 및 관리는 기존 도시조직이 가지고 있던 고유의 특성을 사라지게 하고, 주변과의 부조화된 도시경관 형성, 상업가로의 활력 저하 등 여러 부작용의 주요 원인이 되고 있음.

- 상업지역 중 저밀저층의 주거지역 등과 연접해 있는 지역에서 고층·고밀개발로 경관이 훼손되거나, 도로변에 띠 형태의 노선상업지역에서 기형적 형태의 고밀고층개발로 인해 도시경관이 훼손되는 사례가 발생하고 있음.

2) 중심지 위계와 부합하지 않는 개발

- 현행 상업지역 용적률체계는 국토법 및 서울시 도시계획조례에 의해 종별로 다소 밀도차이가 존재하나, 중심지 위계와 상관없이 대부분 일반상업지역으로 지정되어 있어 중심지 위계에 따른 밀도 차등적용이 어려운 실정임.
- 다만, 지구단위계획에서 중심지 위계에 따라 밀도의 차등적용을 유도하고 있으나, 중심지 위계별로 큰 차이가 없고, 오히려 택지개발지구나 생활권중심 등에서 기준용적률이 더 높게 설정되어 있는 경우가 발생하고 있음.
- 개별 중심지의 상업지역 평균 용적률을 살펴보면, 상대적으로 중심지 위계가 낮은 도곡, 목동, 구로 등의 지구중심에서 평균 개발 용적률이 부도심이나 지역중심의 평균 용적률보다도 크게 높은 것으로 나타남.

3) 과도한 지가상승에 따른 상업지역 활성화 저해

- 상업지역으로 변경된 일부지역은 특별한 개발계획이나 개발수요가 없는 데도 용적률 800%의 고밀개발에 대한 기대심리 등으로 인한 지가상승으로 상업지역의 개발이 위축되고, 오히려 주변의 준주거지역이나 제3종일반주거지역에서 개발이 활발히 이루어지는 사례가 발생하고 있음.
- 상업지역으로 변경된 지역과 그 주변지역을 대상으로 신축비율을 비교한 결과, 중곡, 홍제, 화양 등의 변경지역에서는 변경 이후 10년이 경과

하였으나 신축비율이 1% 내외로 매우 저조하며, 1% 수준의 신축용도 역시 상업지역의 높은 지가를 감당할 수 있는 주거로 개발된 것으로 확인됨.

4) 상업지역 내 과도한 주거 개발

- 상업지역에서 용도와는 무관하게 동일한 용적률을 적용하다 보니, 상업 및 업무 수요가 상대적으로 낮은 지역은 사업성 논리에 따라 주거복합 중심으로 개발되고 있으며, 이러한 경향은 상대적으로 중심지 위계가 낮은 지역중심과 지구중심에서 최근 들어 뚜렷하게 나타나고 있음.
- 오피스텔은 용도규정상 업무로 분류되나, 사실상 주거로 이용되는 사례가 다수임. 오피스텔 역시 최근 들어 그 증가가 두드러지고 있어 통계적 수치보다 실제로 더 많은 주거용도가 개발되고 있는 것이 현실임.

Ⅲ. 정책건의

1. 서울시 상업지역 개선방향 및 관리목표

1) 개선방향

- 상업지역의 실태분석 결과를 보면, 전반적으로 서울시 상업지역은 지정 목적에 맞게 운영되고 있다고 판단됨. 단, 일부 지역에서 서울의 고유한 특성을 가진 지역의 멸실, 도시경관 훼손, 서울시 공간구조에 부합하지 않는 개발, 최근 과도한 주거개발 등의 문제점이 발생하고 있음.
- 따라서 향후 서울시 상업지역 관리방향은 전면적인 개편보다 지역특성에 맞게 운영될 수 있도록 기존의 제도를 개선하는 것이 필요하며, 장기적으로는 서울의 다양성을 반영할 수 있는 제도적 세분화를 점진적으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.



〈그림〉 서울시 상업지역 관리방향

2) 관리목표

- **관리목표 1 : 지역특성을 고려한 상업지역 관리**
 - 서울시 특성에 맞는 상업지역 관리를 위해서는 중심·일반·근린·유통 상업지역 등 상업지역별로 중심지 체계와 지역별 토지이용을 고려하여 용도와 밀도를 차등 관리할 수 있는 기준마련이 필요함.
- **관리목표 2 : 근린상업지역과 중심상업지역의 활성화**
 - 향후 상업지역으로 변경 시 상업지역 지정목적, 중심지 위계, 주변지역과의 정합성 등을 감안하여 해당 지역특성에 부합하는 상업지역으로 지정할 필요가 있음. 특히 도심과 부도심 중 도시경쟁력 강화를 위하여 필요한 경우 중심상업지역의 지정을 유도하고, 개발수요가 낮거나 소규모 상업시설의 유도가 필요한 지역은 근린상업지역을 적극적으로 활용함.
- **관리목표 3 : 상업지역 관리수단의 실효성 제고**
 - 현재 운영되고 있는 용도지구, 지구단위계획, 도시환경정비사업 등 관리수단들을 지역특성에 맞고 보다 차별화된 용도와 밀도계획이 수립될 수 있도록 유도하는 것이 필요함.

2. 서울시 상업지역 관리방향

1) 지역특성을 고려한 상업지역별 관리

- **중심상업지역 관리방향**
 - 중심상업지역은 도심·부도심지역에서 서울시 정책실현을 위해 전략적으로 고밀·대형 상업 및 업무기능 확충을 통해 중심기능을 강화할 필요가 있는 지역으로 제한적인 확대를 검토하도록 함.
 - 밀도관리는 기준용적률을 700% 이하, 허용용적률을 최대 1,000% 이하로 계획하도록 함.

-용도관리는 주거비율을 20% 이하로 관리하고, 중심상업지역으로 변경 시에는 주거 주용도로의 개발을 지양하도록 함.

○ 일반상업지역 관리방향

-일반상업지역은 중심지 위계 및 개발 용도별로 밀도를 차등적으로 관리 하도록 하며 향후 상업지역으로 변경 검토 시 일반상업지역 위주의 변경을 지양하고 지역특성에 부합하는 상업지역으로 지정하도록 함.

-밀도관리는 기준용적률을 300%~600%, 허용용적률을 800% 범위 내에서 계획하도록 하되, 기준용적률은 중심지 위계별 차등적용을 위해 도심·부도심지역 600%, 지역중심 500%, 지구중심 400%, 중심지 외 지역 300% 이하 범위 내에서 전면도로 폭원, 계획용도 등을 고려하여 계획하도록 함.

-용도관리는 현재 중심지 내 주거비율을 고려하여 도심·부도심지역 20% 이하, 그 외 지역 40% 이내로 제한하도록 함. 일반상업지역으로 변경 시에는 주거중심의 개발을 지양하도록 함.

○ 근린상업지역

-근린상업지역은 지구중심 이하 역세권 등의 중·저밀 상업 활성화와 소규모 상업 육성 및 보호가 필요한 지역을 중심으로 점진적으로 확대할 필요가 있음. 특히 기존 일반상업지역 가운데 근린생활시설이 50% 이상인 지역은 향후 지구단위계획 재정비 시 근린상업지역으로 변경을 검토하도록 함.

-밀도관리는 기준용적률을 300%~500%, 허용용적률을 600% 범위 내에서 계획하도록 하되, 해당 지역의 토지이용 특성을 감안하여 ‘소규모 상업시설 보호, 생활권 단위의 주민편의시설 입지, 주거 연접지역’(300% 이하), ‘중심지 주변지역과 중심지 내 업무·상업지원 기능이 필요한 지역’(400% 이하), ‘중심지 내 대형 판매, 주거복합, 호텔 등의 입지가 필요한 지역’(500% 이하) 등으로 구분하여 차등적용하는 것을 검토함.

-용도관리는 현재 중심지 내 주거비율을 고려하여 도심·부도심지역을 20% 이하, 그 외 지역을 40% 이내로 제한하도록 함.

○ **상업지역별 밀도와 용도 차등적용의 실현화 방안**

- 앞서 제시된 상업지역별 관리기준을 실제적으로 적용하기 위해서는 이미 상업지역 내 지구단위계획, 도시환경정비계획, 재정비촉진계획 등 별도의 도시관리계획이 수립되어 있거나, 수립예정인 지역은 앞서 제시한 상업지역별 관리방향에 따라 용도와 밀도계획 등을 수립하도록 함.
- 별도의 도시관리계획이 수립되지 않은 지역 중에서 계획적 관리가 필요한 중심지 등은 지구단위계획 등 도시관리계획을 수립하여 관리함.
- 한편 이미 개발이 완료 또는 안정화된 기성 시가지로서 별도의 계획수립이 불필요하거나, 계획 수립이 어려운 지역은 상업지역별 관리기준을 적용하기 위한 별도의 지침을 마련하여 운영하도록 함.

2) 도시관리수단의 실효성 제고

○ **지구단위계획 실효성 제고**

- 상업지역 지정 및 지구단위계획 수립목적 달성을 위해 지정용도를 적극적으로 활용하고, 불허용도는 상업지역에 허용되는 용도 가운데 지역특성에 비추어 입지가 제한될 필요가 있는 용도 위주로 지정해야 함.
- 밀도는 앞서 제시한 상업지역별 관리기준에 따라 중심지 위계별로 차등 적용하는 것이 필요하며, 특히 중심지 외지역과 택지개발지구 등에서 사업성 위주의 과도한 용적률 계획을 지양해야 함.

○ **지역특성을 고려한 다양한 정비수법 개발 및 적용**

- 소단위 정비수법도 지역특성에 따라 선택하여 적용하기 위한 다양한 방식이 요구되며, 이를 위한 구체적인 제도적 기반이 마련되어야 함.

-또한 향후 도시환경정비구역이 기존의 도심, 부도심에서 지역중심 등 대 상범위가 확대되는 추세에 있으므로, 이러한 지역특성을 반영하기 위해 앞서 제시한 상업지역별 밀도관리 기준을 적용하는 것을 검토할 필요가 있음.

○ **특정 지역의 용도와 밀도 규제 적용을 위한 특별용도지구 도입 검토**

-서울시 상업지역은 미관지구, 고도지구, 시설보호지구, 개발진흥지구 등 이 지정되어 있으나, 주로 높이 규제 중심으로 운영되고 있어 용도와 밀 도의 관리효과가 크지 않은 실정임.

-따라서 개발진흥지구와 같이 상업지역의 지역특성 유지 및 강화를 위한 용도지구를 적극 활용하고, 추가적으로 지역맥락에 따라 용도와 밀도를 차등적용하기 위한 특별용도지구 도입 등에 대한 검토가 필요함.

3) 장기 개선방향

-서울 등 대도시의 상업지역은 기능적으로 중심업무에서 근린중심까지, 역사적으로 전통적인 상업지역에서부터 새롭게 형성된 상업지역까지 매우 다양하여 현재 중심·일반·근린·유통상업지역만으로는 효율적인 관리에 한계가 있음.

-장기적으로는 상업지역에 대한 추가 종세분화를 통하여 지역특성과 여건을 고려한 효율적인 토지이용 관리체계를 구축할 필요가 있음. 우선적으로 상업지역의 90% 이상을 차지하고 있는 일반상업지역을 입지특성과 건축물의 용도, 개발밀도, 기반시설 여건 등을 고려하여 1, 2, 3종으로 세분화하는 방안이 장기적으로 검토되어야 할 것으로 판단됨.

목 차

제1장 연구 개요	3
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구내용 및 방법	5
1. 연구 내용	5
2. 연구 방법	6
3절 상업지역 관련 선행연구 검토	7
제2장 상업지역 관련 제도 및 운영실태 분석	11
제1절 상업지역 관련 제도 검토	11
1. 상업지역 개념	11
2. 서울시 상업지역의 시기별 지정연혁 및 특징	14
3. 서울시 상업지역 내 밀도 및 용도 규제	16
제2절 서울시 상업지역 현황 및 실태 분석	22
1. 상업지역 지정 및 변경 현황	22
2. 상업지역 개발특성	30
제3절 상업지역의 주요 관리 및 개발수법	43
1. 지구단위계획	45
2. 도시환경정비사업	60
3. 용도지구	65
제4절 소결	72

제3장 서울시 상업지역의 진단	77
제1절 상업지역 관련 제도 및 운영상 문제	77
1. 상업지역별 허용용도의 차별성 미흡	77
2. 사실상 단일 밀도 시스템	79
3. 일반상업지역 위주의 지정 및 변경	81
제2절 상업지역의 현상적 문제	83
1. 지역맥락을 고려하지 않는 개발	83
2. 중심지 위계와 부합하지 않는 개발	87
3. 과도한 지가상승에 따른 상업지역 활성화 저해	88
4. 상업지역 내 과도한 주거 개발	92
제3절 소결	94
제4장 서울시 상업지역 관리방향	99
제1절 상업지역 개선방향 및 관리목표	99
1. 상업지역 개선방향	99
2. 상업지역 관리목표	101
제2절 상업지역 관리방향	102
1. 지역특성을 고려한 상업지역별 관리방향	102
2. 상업지역별 차등 관리를 위한 실현화 방안	106
3. 도시관리수단의 실효성 제고	107
4. 장기 개선방향	109
참고문헌	113

표 목 차

〈표 1-1〉 상업지역 관련 주제별 선행연구 구분	7
〈표 2-1〉 상업지역별 지정목적	11
〈표 2-2〉 상업지역 시기별 지정 연혁(1930~2000년대)	16
〈표 2-3〉 법·조례상 건폐율 및 용적률(2011년 기준)	17
〈표 2-4〉 국토법 및 서울시 도시계획조례상 건폐율 변천	18
〈표 2-5〉 국토법 및 서울시 도시계획조례상 용적률 변천	19
〈표 2-6〉 상업지역에서 허용되는 용도 중 해당 용도지역에서는 불허되는 용도 ...	20
〈표 2-7〉 용도지역별 허용용도 현황	21
〈표 2-8〉 용도지역 지정 현황(2011)	22
〈표 2-9〉 상업지역별 자치구 지정 현황	25
〈표 2-10〉 중심지 위계별 상업지역 지정 현황	27
〈표 2-11〉 2000년 이전 상업지역 변경현황(1990~1999)	28
〈표 2-12〉 2000년 이전/이후 상업지역 변경 특성 비교	28
〈표 2-13〉 2000년 이후 상업지역 변경현황	29
〈표 2-14〉 상업지역 내 건축물 용도별 연면적 구성(2011)	31
〈표 2-15〉 상업지역 내 건축물 용도별 신축 연면적 구성(1995~2011)	33
〈표 2-16〉 상업지역 내 건축물 용도별 연면적 구성(1995년 이후 신축)	34
〈표 2-17〉 중심지 위계별 상업지역 내 건축물 용도별 연면적 구성(2011)	35
〈표 2-18〉 중심지 위계별 용도별 신축 연면적 구성(1995년 이후)	37
〈표 2-19〉 상업지역 용적률 현황	37
〈표 2-20〉 권역별 상업지역 평균 용적률	40
〈표 2-21〉 상업지역 내 용도별 평균 용적률 및 대지규모	42
〈표 2-22〉 상업지역 내 관리계획 지정여부	44
〈표 2-23〉 상업지역 내 지구단위계획 지정 현황	46

〈표 2-24〉 기준/허용/상한용적률의 정의	48
〈표 2-25〉 상업지역으로 변경 시 용적률 적용기준(지구단위계획 수립기준)	48
〈표 2-26〉 용도지역별 최고높이 결정범위	49
〈표 2-27〉 중심지 위계에 따른 최고높이 조정 범위	49
〈표 2-28〉 지정·권장·불허용도 지정현황	51
〈표 2-29〉 지정용도 세부지정 현황	52
〈표 2-30〉 권장용도 세부지정 현황	52
〈표 2-31〉 중심지 상업지역 내 지구단위계획구역의 용도 현황	53
〈표 2-32〉 지구단위계획구역 내/외 지역 용도현황	54
〈표 2-33〉 상업지역 내 지구단위계획구역의 용적률 현황	56
〈표 2-34〉 중심지 상업지역 내 지구단위계획구역의 용적률 현황	56
〈표 2-35〉 높이 및 개발규모계획 현황	57
〈표 2-36〉 상업지역 내 지구단위계획구역의 평균 층수	58
〈표 2-37〉 상업지역 내 지구단위계획구역의 평균 대지규모	58
〈표 2-38〉 상업지역 내 지구단위계획구역의 중심지별 평균 대지규모 및 높이	59
〈표 2-39〉 지구단위계획구역의 지가 현황	59
〈표 2-40〉 상업지역 내 도시환경정비사업구역 지정 현황	60
〈표 2-41〉 도심부 토지이용 및 지역별 주용도	62
〈표 2-42〉 완료 건축물의 용도 현황	62
〈표 2-43〉 완료지구의 평균 건폐율 및 용적률	63
〈표 2-44〉 완료 및 시행지구의 평균 건축면적 및 층수	64
〈표 2-45〉 상업지역 내 용도지구 지정 현황	65
〈표 2-46〉 상업지역 내 용도지구 유형별 지정 현황	67
〈표 2-47〉 용도지구 유형별 건축물 용도 제한	68

〈표 2-48〉 용도지구 유형별 건축물 용도 연면적 구성	69
〈표 2-49〉 용도지구 유형별 건축물 높이 제한	70
〈표 2-50〉 용도지구 유형별 평균 용적률 및 층수	71
〈표 3-1〉 상업지역별 허용용도 현황	78
〈표 3-2〉 법·조례상 건폐율 및 용적률	80
〈표 3-3〉 피맛길 일대 용도, 필지규모, 용적률 변화	85
〈표 3-4〉 피맛골 일대 건축물 주용도 변화(2000, 2010)	85
〈표 3-5〉 변경 상업지역과 주변 주거지역의 지가 변화	90
〈표 3-6〉 변경 상업지역과 주변 주거지역의 건축물 용도 구성(2011)	91
〈표 3-7〉 중심지 상업지역 내 연도별 주거 신축 현황	92
〈표 3-8〉 상업지역 내 연도별 오피스텔 신축 현황	93
〈표 4-1〉 중심상업지역 관리기준	103
〈표 4-2〉 일반상업지역 관리기준	104
〈표 4-3〉 중심지 위계별 유형 구분	104
〈표 4-4〉 근린상업지역 관리기준	106

그림목차

〈그림 2-1〉 법 제도상의 상업지역 개념	13
〈그림 2-2〉 상업지역별 지정 현황	22
〈그림 2-3〉 서울시 상업지역 지정 현황(2011)	23
〈그림 2-4〉 중심지 위계별 상업지역 지정 현황	26
〈그림 2-5〉 상업지역 이전 용도지역 현황(면적)	28
〈그림 2-6〉 상업지역으로 변경 현황(면적)	28
〈그림 2-7〉 상업지역 이전 용도지역 현황(면적)	29
〈그림 2-8〉 상업지역으로 변경현황(면적)	29
〈그림 2-9〉 상업지역 변경수단(건수)	30
〈그림 2-10〉 상업지역 변경수단(면적)	30
〈그림 2-11〉 상업지역별 용도 구성비(2011년 연면적 기준)	31
〈그림 2-12〉 상업지역 내 건축물 용도별 신축 연면적(1995~2011)	32
〈그림 2-13〉 종별 상업지역 용도별 연면적 구성비(1995년 이후 신축)	33
〈그림 2-14〉 중심지 위계별 용도별 연면적 구성비(2011)	35
〈그림 2-15〉 중심지 위계별 건축물 용도별 신축 연면적 구성비(1995년 이후)	36
〈그림 2-16〉 연도별 상업지역 평균 용적률 변화(1995~2010)	38
〈그림 2-17〉 상업지역 평균 용적률 현황	39
〈그림 2-18〉 권역별 상업지역 평균 용적률 현황	39
〈그림 2-19〉 중심지 위계별 상업지역 평균 용적률 현황	41
〈그림 2-20〉 상업지역 내 용도별 개발특성에 따른 유형구분	43
〈그림 2-21〉 서울시 상업지역 도시관리계획 현황	44
〈그림 2-22〉 상업지역 및 지구단위계획 지정 현황	46
〈그림 2-23〉 중심지 위계 등 지정목적별 용적률계획 현황	55
〈그림 2-24〉 상업지역별 용적률계획 현황	55

〈그림 2-25〉 상업지역 및 도시환경정비사업지구/구역 지정현황	61
〈그림 2-26〉 상업지역 내 용도지구 유형별 지정 현황	66
〈그림 3-1〉 상업지역별 지정 현황	81
〈그림 3-2〉 여의도 일대 일반상업지역	82
〈그림 3-3〉 시흥 지구중심 일대 일반상업지역	82
〈그림 3-4〉 도곡 지구중심 일대 일반상업지역	82
〈그림 3-5〉 연신내 지역중심 일대 일반상업지역	82
〈그림 3-6〉 피맛골 철거사진	84
〈그림 3-7〉 한겨레 2008년 7월 12일자 기사	84
〈그림 3-8〉 다동 구역의 건축물 주용도 변화	86
〈그림 3-9〉 신사동 일대 노선상업지역	87
〈그림 3-10〉 현행 노선상업지역 개발 예시	87
〈그림 3-11〉 상업지역 내 중심지 위계별 용적률 현황(2011)	88
〈그림 3-12〉 상업지역 내 중심지 위계별 주거비율 현황(2011)	88
〈그림 3-13〉 변경 상업지역과 주변 주거지역의 지가 변화(2001~2011)	89
〈그림 3-14〉 변경 상업지역과 주변 주거지역의 신축비율	91
〈그림 3-15〉 중심지 위계별 주거 연면적 변화(1995~2010)	93
〈그림 3-16〉 상업지역 내 오피스텔 연면적 변화(1995~2010)	94
〈그림 4-1〉 서울시 상업지역 관리방향	100

제1장 연구개요

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구내용 및 방법

제3절 상업지역 관련 선행연구 검토

제 1 장

연구개요

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구의 배경

○ 상업지역의 중요성 및 위상 변화에 비하여 미미한 연구실적

- 서울시 상업지역은 전체 도시계획구역 면적의 4.3%에 불과하지만, 중심지 체계 실현 및 토지의 집약적 활용 등 중요한 역할을 담당하는 용도지역이다.
- 최근 들어 도시의 경쟁력 제고, 고용창출을 통한 지역경제 활성화, 에너지 절약형 토지이용 실현을 위한 역세권의 고밀복합이용 등 상업지역의 역할이 더욱 중요해지고 있다.
- 상업지역의 중요성에 비하여 그간 상업지역과 관련한 연구는 대부분 노선상업지역, 복합개발, 용도용적제 등 특정 이슈를 중심으로 한 연구가 대부분이었다. 상업지역의 현황 및 실태분석, 역할 및 미래상, 개선방향 등 상업지역 전반에 관한 연구는 아직까지 미미한 실정이다.
- 이에 따라 서울시 상업지역의 전반에 대한 현황분석을 통해 상업지역 관리·운영의 정확한 실태를 진단하고 개선방안을 모색할 필요가 있다.

○ 일반상업지역 위주의 획일적 관리

- 서울시 상업지역의 개발형태는 1~2층에서 60층 이상, 150%의 저밀에서 1,000% 이상의 초고밀까지 다양한 모습으로 나타나고 있다.
- 상업지역의 용도는 입지특성과 수요에 따라 업무, 근린생활시설, 대형판매시설, 숙박, 위락, 주상복합 및 오피스텔 등 다양한 기능이 집적하고 있다.
- 이러한 상업지역의 특성을 반영할 수 있도록 서울시는 중심·일반·근린·유통 등 4개의 상업지역으로 세분할 수 있도록 하고 있으나, 실제로는 상업지역의 90% 이상이 일반상업지역 위주로 획일적인 관리를 하고 있는 실정이다.
- 이러한 획일적인 용도 및 밀도 관리를 탈피하여, 중심지 위계 및 지역특성, 상업지역 지정목적 등에 부합하는 차별화된 관리가 필요한 시점이다.

2. 연구의 목적

○ 상업지역의 진단 및 지역특성을 반영한 관리방안 제시

- 그동안 주거·준공업·녹지지역 등에 대해서는 학계 및 서울시 차원에서 연구가 활발하게 이루어져 왔으나, 상업지역은 그 위상 및 역할의 중요성에 비해 연구가 활발하게 이루어지지 못하였다.
- 그 결과 1990년대 초반 현재의 중심·일반·근린·유통상업지역 체계가 완성된 이후 별다른 변화 없이 일반상업지역 위주의 획일적인 용도 및 밀도체계를 유지하며 왔다. 그러나 2000년대 들어 획일적인 밀도·용도체계에 대한 문제점들이 지적되면서 일반상업지역 세분화에 대한 논의가 대두되었고, 중심지 외에도 일반역세권 등에 대한 상업지역 확대요구가 증가함에 따라 서울시 상업지역 전반에 대한 검토가 필요한 시점으로 판단된다.

-이에 따라 이 연구의 목적은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 서울시 상업지역의 관리 및 운영실태의 정확한 진단을 위해 서울시 상업지역 전체에 대한 현황 및 운영 실태를 구체적으로 분석하고, 둘째, 현재 상업지역에서 발생하는 현상적인 문제의 유형 및 원인을 파악한다. 셋째, 이러한 상업지역 진단을 통해 지역특성을 반영한 세분화된 관리가 이루어질 수 있도록 서울시 특성에 맞는 상업지역의 역할 및 기능을 정립하고, 상업지역의 운영 및 관리방향을 제시한다.

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구 내용

-이 연구는 크게 세 부분으로 구성된다. 먼저, ① 현재 서울시 상업지역 관련 제도 및 운영 실태를 분석하고, ② 서울시 상업지역의 문제점을 진단한다. 그리고 ③ 상업지역의 역할 및 기능을 정립하고, 지역특성을 반영할 수 있는 관리방안을 제시한다.

-첫째, 서울시 상업지역 관련 제도 및 운영실태 분석에서는 법·제도상 상업지역에 대한 정의와 용도 및 밀도체계에 대해 살펴보고, 서울시 상업지역 지정 및 변경현황, 상업지역별/중심지별 용도, 밀도 등의 토지이용현황 특성을 분석하였다. 아울러 상업지역 내 주요 관리수단인 지구단위계획, 도시환경정비사업, 용도지구 등에 대한 운영실태 및 관리현황을 파악하였다.

-둘째, 상업지역 문제점 진단에서는 서울시 상업지역 관련 법·제도적 한계와 서울시 상업지역 관리·운영상 문제의 유형 및 원인에 대해 통계분석과 사례분석을 중심으로 살펴보았다.

- 마지막으로 상업지역 관리방안에서는 현황 및 실태분석, 문제점 진단 등을 토대로 상업지역별 관리 방향 및 기준을 제시하고, 아울러 서울시 상업지역 제도 및 운영체계 개선방안을 제안하였다.

2. 연구 방법

○ 선행연구 및 관련 제도 검토

- 기존연구 등을 통해 서울시 상업지역 전반의 쟁점 등을 파악하고자 하였으나, 서울시 상업지역 전반에 관한 제도 및 운영실태 등에 대한 연구가 미흡하여, 선행 연구 및 기존 문헌을 통해서는 서울시 상업지역의 시기별 지정 연혁 및 특징, 특정 사례의 문제 중심으로 검토하였다.
- 국토법 및 조례상의 상업지역 관련 규정 및 현재 서울시에서 운영하고 있는 지침, 기준 등을 분석하여 상업지역 관련 법·제도 및 서울시 상업지역 운영에 관한 특징과 문제를 파악하였다.

○ GIS 자료 분석을 통한 상업지역의 현황 및 운영실태 분석

- 서울시 상업지역의 특성 및 운영 실태를 분석하기 위해 서울시 재산세 과세대장, 건축물 관리대장, 연속지적 등의 GIS자료를 바탕으로 서울시 상업지역의 지정 현황, 상업지역별, 중심지별 건축물의 용도 및 용적률 현황, 지가변화, 최근 개발특성 등을 진단하였다.
- 상업지역에서 발생하는 현상적인 문제 유형 및 실태분석을 위해 데이터 분석 및 현장조사를 병행하였다.

제3절 상업지역 관련 선행연구 검토

- 상업지역 관련 선행연구는 연구의 내용에 따라 특정 문제유형 또는 제도상의 문제에 대한 개선안을 제시하는 연구와 상업지역의 일반적인 현황 및 문제점을 분석하여 개선방안을 제시하는 연구로 구분될 수 있다.
- 또한 연구의 범위에 따라 상업지역 전체를 대상으로 하는 연구와 노선상업지역이나 중심상업지역, 도심·부도심 등 특정지역을 대상으로 하는 연구로 구분할 수 있다.

〈표 1-1〉 상업지역 관련 주제별 선행연구 구분

주제		제목	저자	연도	출처
상업지역 관련 제도 및 정책		건축물의 규모·형태의 규제수법에 관한 연구 -서울시와 뉴욕시의 주거지역과 상업지역 중심으로-	박봉규	2003	단국대학교 박사학위논문
		도시계획체계 유연화방안 연구	서울 연구원	2010	서울연구원
상업지역의 일반 현황 및 특성분석	상업 지역 전체	서울시 상업지역의 계층구조와 유형 분석에 관한 연구	이창수	1992	서울대학교 박사학위논문
	특정 상업 지역	중심상업지역 지정에 따른 향후 도심부 관리방향 -서울시 명동 관광특구 사례를 중심으로-	김현식	2007	국토연구원
		노선상업지역의 제도적 변화에 따른 건축형태 고찰 및 일조영향 분석 -둘 이상의 용도지역에 걸치는 토지를 중심으로-	정상훈	2008	서울대학교 박사학위논문
		노선상업지역의 운영특성이 도시경관과 환경에 미치는 영향 -서울특별시 강남구를 중심으로-	윤영민	2010	서울시립대학교 석사학위논문
		노선상업지역에 대한 지구단위계획의 운영특성 연구 -용산 제1종 지구단위계획을 중심으로-	강대양	2011	서울시립대학교 석사학위논문
	델파이 기법을 이용한 노선상업지역의 제도 운영방안 비교분석 -서울특별시 강남구 도산대로변을 중심으로-	윤영건	2011	연세대학교 석사학위논문	

- 상업지역 관련 연구의 대부분은 특정 이슈 및 지역을 대상으로 관련 현황 및 문제점을 분석하여 제도개선의 필요성을 제시하고 있다.
- ‘도시계획체계 유연화방안 연구’(국토부·서울시, 2010)에서는 용도지역별 개발 특성 및 운영 실태를 분석하여 용도지역제에 대한 개선방안을 제시하고 있다. 상업지역과 관련해서는 최근 개발동향과 관련 제도의 운

영 실태를 분석하여 현 제도상의 문제점으로 상업지역 내 초고층 주상복합개발, 중심지 위계에 부합하지 않는 개발, 상업지역의 주거지화 등을 지적하고 있다. 개선방안으로는 일반상업지역을 세분화하는 방안과 기반시설 및 중심지 위계 등을 고려하여 일반상업지역 내에서 밀도를 차등화하는 방안을 제안하고 있다. 그러나 상업지역 전체에 대한 종합적인 현황 분석과 문제점 및 개선방안에 대한 논의가 부족한 실정이다.

-따라서 이 연구에서는 현재 서울시 상업지역 전반에 대한 종합적인 현황 및 개발특성을 파악하여 상업지역 연구의 기반을 제시하도록 하고, 상업지역 관련 제도의 운영 실태를 분석하여 서울시 상업지역을 지역특성에 맞게 관리할 수 있는 관리방향을 제시함으로써 타 연구와 차별성을 갖도록 한다.

제2장 상업지역 관련 제도 및 운영실태 분석

- 제1절 상업지역 관련 제도 검토
- 제2절 서울시 상업지역 현황 및 실태 분석
- 제3절 상업지역의 주요 관리 및 개발수법
- 제4절 소결

제 2 장

상업지역 관련 제도 및 운영실태 분석

제1절 상업지역 관련 제도 검토

1. 상업지역 개념

1) 상업지역의 법적 정의

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토법)」 제36조는 용도지역을 크게 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역으로 구분하고 있으며, 용도지역별로 지정목적은 제시하고 있다.
- 상업지역은 ‘상업 그 밖의 업무의 편익증진을 위하여 필요한 지역’으로 정의되고 있으며, 동법 시행령 제30조는 상업지역을 다음과 같이 세분화하여 정의하고 있다.

〈표 2-1〉 상업지역별 지정목적(국토법 시행령 제30조)

구분	지정 목적
중심상업	도심·부도심의 상업기능 및 업무기능의 확충을 위하여 필요한 지역
일반상업	일반적인 상업기능 및 업무기능을 담당하게 하기 위하여 필요한 지역
근린상업	근린지역에서의 일용품 및 서비스의 공급을 위하여 필요한 지역
유통상업	도시 내 및 지역 간 유통기능의 증진을 위하여 필요한 지역

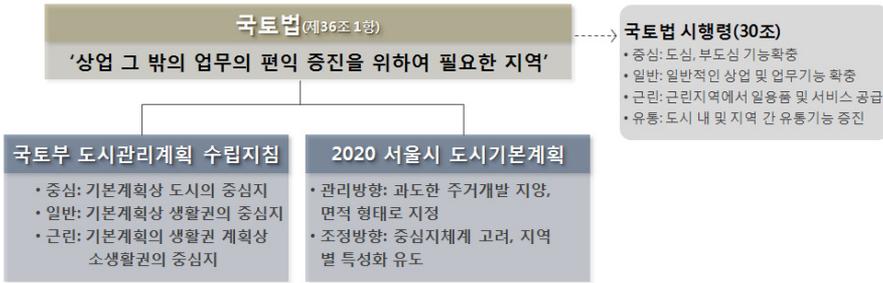
2) 도시관리계획 수립지침 상 상업지역 관리기준

- 도시관리계획 수립지침 상에서 상업지역은 시·군의 규모 및 기능에 따라 도심, 부도심 및 지구중심 등으로 구분할 수 있으며, 규모와 위치의 적정성을 고려하여 시·군의 경제활동공간이 체계화될 수 있게 상업지역을 부여하도록 되어 있다.
- 상업지역별 지정기준을 살펴보면, 중심상업지역은 도시기본계획상의 도심부, 중심적 상권을 지닌 상업·업무기능의 중심지, 부도심 성격을 지닌 지역에 지정하도록 되어 있다.
- 일반상업지역은 도시기본계획에서 생활권 중심지로 선정된 지역 또는 기능적으로 특화된 지역중심으로 위락·자동차매매 및 정비·인쇄·출판 등의 기능을 면적으로 집중시킬 수 있도록 되어 있다.
- 근린상업지역은 도시기본계획의 생활권 계획상 소생활권의 중심지로 근린생활권의 주민들이 쉽게 접근할 수 있도록 정의되고 있다.
- 유통상업지역은 모든 지역으로부터 접근이 용이한 지역으로 도시 내 각종 시장 및 집배송 단지와의 교통이 편리한 지역에 지정하도록 되어 있다.

3) 도시기본계획에서 제시하고 있는 상업지역 관리기준

- 2020 서울시 도시기본계획은 상업지역의 일반적인 입지특성과 관리방향을 제시하고 있다.
- 입지특성 측면에서 상업지역은 중심지 위계와 상업지역 특성을 반영하여 중심·일반·근린·유통상업지역으로 지정 관리하도록 제시되어 있다. 중심상업지역은 도심 및 부도심을 중심으로 고층업무, 호텔 및 백화점 등의 확보가 필요한 지역으로 한정하고, 일반상업지역은 지역중심 및 지구중심에서 대규모 상업시설 및 업무시설 등의 입지가 필요한 곳으로 제한하고 있다. 그러나 근린상업 및 유통상업지역의 지정에 관해서는 특별히 언급하지 않고 있다.

—관리적인 측면에서는 과도한 주거개발을 지양하고, 상업지역으로 조정 시에는 중심지체계 및 지역별 특성을 고려하여 계획하도록 제시되어 있다.



〈그림 2-1〉 법 제도상의 상업지역 개념

4) 기존연구에서의 상업지역에 대한 정의

—상업지역에 관한 기존의 연구는 상업지역을 ‘도시 내 판매기능이나 서비스 기능 및 업무 기능이 집적하여 특화된 핵심적인 지역(김종규, 2004)’, ‘해당지역의 상업·업무·문화 등의 기능을 담당하며, 시·군의 핵심지역이고 주변지역의 개발 유도에 거점 역할을 하는 지역(이훈, 2010)’ 등으로 정의하고 있으나, 상업지역의 명확한 역할과 기능을 정의하고 있지 못한 실정이다.

5) 종합

○서울시 특성에 맞는 상업지역의 개념 및 관리방안 제시 필요

—국토법에서 정의하고 있는 상업지역의 개념은 전국을 대상으로 하고 있어 서울의 특성을 반영하기에는 내용이 너무 추상적이고 일반적이다. 또한 도시관리계획 수립지침에서 제시하고 있는 상업지역 입지기준은 너무 오래되어 최근의 변화하고 있는 도시에 적용하기에는 한계가 있다.

- 최상위 공간계획으로서 서울의 특성을 반영할 수 있는 서울도시기본계획은 상업지역의 정의 및 세분화 구분기준 등을 제시하지 않고 있다.
- 이상에서 살펴본 바와 같이 상업지역에 대한 일반적인 정의는 있지만 서울의 특성에 맞는 구체적인 정의가 아직까지 없는 실정이다. 또한 상업지역의 특성에 따라 차등적인 관리를 하도록 구분해 놓은 상업지역의 세분화 기준도 명확하지 않아 활용이 미미하다.
- 기성시가지의 노후화, 가용지의 고갈, 인구구조의 변화, 역세권 중심의 효율적 토지이용 등 대도시 서울의 여건변화를 반영하고 미래 변화에 유연하게 대응하고 관리하기 위해서는 서울시 특성에 맞는 상업지역의 개념정의를 필요하다.

2. 서울시 상업지역의 시기별 지정연혁 및 특징

○ 도입기 : 1939~1965년

- 우리나라 용도지역제는 일제하 도시 근대화로 인한 시가지 확장 및 개량의 필요성에 의해 1934년 ‘조선시가지계획령’을 통해 처음 도입되었다. 도입 당시 용도지역은 주거·상업·공업·녹지·혼합지역의 5개 용도지역으로 구분하고 풍치·미관·방화·풍기지구의 4개 지구를 설정할 수 있도록 하였다.
- 이를 통해 상업지역이 최초로 법제화되었으며, 1939년에는 도시계획구역내에 주거지역 및 상업지역과 공업지역이 지정되면서 시가지 중심부에 상업지역이 대규모로 조성되었다.

○ 확대기 : 1966~1972년

- 1960년대 서울의 과밀현상에 대한 문제점이 대두되면서 도시구조 개편 구상과 연계하여 1966년 최초 수립된 도시기본계획에 따라 정치행정중심지(도심, 용산), 부도심(창동, 천호, 강남, 영등포, 은평 등)을 계획하고,

이에 따라 상업지역을 계획하였으나 강북의 일부지역만 반영되었다.

- 그러나 1970년대에 들어서면서 시정10개년계획 수립(1972)에 따라 강남 개발과 연계하여 강남지역에 다수의 상업지역이 지정되었다.

○ **세분기 : 1987~1992년**

- 1980년대 들어 용도지역 세분화 등 용도지역 재정립 및 도시기본계획의 실현수단으로서 용도지역의 역할과 필요성이 대두되었다.
- 이에 따라 1988년 도시계획법 개정을 통하여 단일 상업지역 체계에서 중심, 일반, 근린상업지역으로 세분화되었다. 1992년에는 도시계획법 개정으로 유통상업지역이 추가되면서 상업지역 중세분화 체계가 완성되었다.
- 상업지역의 세분화 기준안이 마련되었으나 실제로 용도지역 변경은 이루어지지 않았고, 신도시를 중심으로 세분화 방안이 반영되었다.

○ **유지·관리기 : 1993년 이후**

- 도시기본계획이 법정화되면서 중심지체계에 따른 상업지역의 변경이 계획적으로 이루어지기 시작하였다. 변경수단은 지구단위계획과 도시개발사업이 주를 이루었다.
- 2000년대에 접어들면서 상업지역에 과도한 주거용도의 입지를 제어하기 위해 용도용적제가 도입되어 운영되고 있다. 또한 2006년에는 중심상업지역이 도입된 지 18년 만에 명동에 최초로 지정된 이후 상암(2007년), 용산(2010년)에도 부분적으로 지정되었다.

○ **종합**

- 이상에서 살펴본 바와 같이 상업지역은 1939년 최초로 용도지역제가 도입된 이후, 지속적으로 확대 지정되어 왔으며, 도시계획법 개정을 통해 중심·일반·근린·유통상업지역으로 세분되었다.
- 상업지역은 지정·확대·세분기 등을 거치면서 제도적인 변화를 해왔으나 실제로는 일반상업지역 위주로 운영되고 있어 4개의 상업지역을 제대로 활용하지 못하고 있는 실정이다.

-서울의 상업지역은 입지특성, 중심지위계 등에 따라 다양한 형태를 나타내고 있다. 이러한 특징을 반영하여 기존의 상업업무기능을 유지하면서, 미래변화에 선제적으로 대응할 수 있도록 입지특성에 맞는 상업지역의 운영방식의 개선이 요구된다. 즉, 기존의 제도를 효율적으로 활용하여 상업지역의 활성화를 제고할 필요가 있다.

〈표 2-2〉 상업지역 시기별 지정 연혁(1930~2000년대)

시기	주요 내용
도입기 (상업지역 지정)	1930년대 -최초 상업지역 법제화(1934년 조선시가지계획령) → 단일 상업지역 체계 -최초 상업지역 지정 → 시가지 중심부에 대규모 지정(1939년)
확대	1960년대 -기존 단일 상업지역 체계 유지 -최초 수립된 도시기본계획(1966)에 따라 상업지역 확대지정 ※ 정치행정중심지, 부도심을 계획하고 이에 따라 상업지역을 계획하였으나 강북 일부만 반영되고 강남 미반영
	1970년대 -1970년대 들어 시정 10개년계획 수립(1972년)에 따라 강남개발과 연계하여 강남지역에 대규모 상업지역 지정
세분화	1980년대 -용도지역 세분화 등 용도지역 재정립 및 도시기본계획 실현 필요성 대두 -중심/일반/근린상업지역으로 상업지역 세분화(1988년 도시계획법 개정) ※ 세분화에 따른 상업지역 변경지정은 이루어지지 않음.
	1990년대 -유통상업지역 추가로 현재 상업지역 체계 완성(1992년) -지구단위계획 전신인 상세계획과 택지개발사업 등을 통한 상업지역 변경 -근린상업지역과 유통상업지역 지정
유지관리	2000년대 -용도용적제 도입(2000년 서울시 도시계획조례 제정) -도시기본계획을 반영하여 지구단위계획을 통한 상업지역 변경 -중심상업지역 지정(2006년 명동, 2007년 삼양, 2010년 용산)

3. 서울시 상업지역 내 밀도 및 용도 규제

1) 건폐율 및 용적률 규정

○ 건폐율은 60%, 용적률은 600~1,000% 범위에서 관리

-건폐율과 용적률은 국토법 시행령에서 정하는 규정에 따라 용도지역별로 일정 범위 안에서 조례로 설정하는 비율 이하로 정하도록 규정되어 있다.

- 국토법상 상업지역의 건폐율은 70~90%로 정하도록 규정되어 있으나, 서울시는 모든 상업지역에서 동일하게 60% 이하로 일률적으로 적용하고 있다.
- 용적률의 경우 국토법상에는 종별로 200~1,500%까지 광범위하고 유연하게 지정할 수 있도록 규정되어 있으나, 실제 서울시는 도심부와 도심부 외 지역으로 구분하여 상업지역별로 최대용적률만을 규정하고 있다.

〈표 2-3〉 법·조례상 건폐율 및 용적률(2011년 기준)

구분		국토법		서울시 도시계획조례	
		건폐율(%)	용적률(%)	건폐율(%)	용적률(%)
주거지역	제1종 전용	50	50~100	50	100
	제2종 전용	50	100~150	40	120
	제1종 일반	60	100~200	60	150
	제2종 일반	60	150~250	60	200
	제3종 일반	50	200~300	50	250
	준주거	70	200~500	60	400
상업지역	중심	90	400~1,500	60	1,000 (단, 4대문안 800)
	일반	80	300~1,300	60	800 (단, 4대문안 600)
	근린	70	200~900	60	600 (단, 4대문안 500)
	유통	80	200~1,100	60	600 (단, 4대문안 500)
공업지역	전용	70	150~300	60	200
	일반	70	200~350	60	200
	준공업	70	200~400	60	400
녹지지역	보전	20	50~80	20	50
	생산	20	50~100	20	50
	자연	20	50~100	20	50

○ 건폐율 및 용적률 규정의 변천

- 건폐율과 용적률에 대한 규정은 2000년 이전까지는 건축법에서 규정한 기준에 따라 건축조례로 정하게 되어 있었으나, 2000년 건축법 개정에 따라 건폐율과 용적률에 대한 규정이 도시계획법으로 이관하여 도시계획조례에서 용도지역별로 정하게 되었다.
- 국토법상 건폐율은 1991년 이후 90%를 유지하여 오다가 1995년 종세분

화를 반영하여 70~90% 범위 내에서 운영할 수 있도록 되었다. 서울시는 1993년 이후 조례에서 중세분과 무관하게 건폐율을 60%로 단일하게 적용하고 있다.

—국토법상 용적률은 지속적으로 완화되었으며 2000년 종별로 용적률을 200%~1,500%범위 내에서 운영하도록 규정되어 있다. 서울시는 조례에서 상업지역의 밀도를 지속적으로 강화하고 있으며 2000년에는 상업지역 전체에 걸쳐서 용적률이 강화되었으며, 이것이 현재까지 유지되고 있다.

〈표 2-4〉 국토법 및 서울시 도시계획조례상 건폐율 변천

(단위 : %)

구분		제정	1977	1989	1991	1993	1995	2000년
국 토 법	상업지역	70	60~70	60~70	90	90	90	90
	중심	-	-	-	-	-	90	90
	일반	-	-	-	-	-	80	80
	근린	-	-	-	-	-	70	70
	유통	-	-	-	-	-	80	80
조 례	상업지역	-	-	50*	50*	-	-	-
	중심	-	-	-	-	60	60	60
	일반	-	-	-	-	60	60	60
	근린	-	-	-	-	60	60	60
	유통	-	-	-	-	60	60	60

주 : 개축, 재축 시 60% 이하로서 기존 건폐율 이하

〈표 2-5〉 국토법 및 서울시 도시계획조례상 용적률 변천

(단위 : %)

구분		1970	1972	1983	1986	1988	1990	1991	1993	1995	2000	
국 토 법	상업지역	800	1,000	1,000	1,500	-	-	1,500	1,500	-	1,500	
	중심 일반	-	-	-	-	700-1300	700-1300	-	-	1,500	400-1,500	
	근린	-	-	-	-	500-1100	500-1100	-	-	1,300	300-1,300	
	유통	-	-	-	-	350-900	350-900	-	-	900	200-900	
	유통	-	-	-	-	-	-	-	-	1,100	200-1,100	
조 례	중심	강북	-	-	-	-	-	900 (4대문안 : 700)	900 (4대문안 : 700)	1,200 (4대문안 : 800)	1,200 (4대문안 : 800)	1,000 (4대문안 : 800)
		강남	-	-	-	-	-	1,000	1,000	-	-	
	일반	강북	-	-	900 (4대문안 : 670)	1,000 (4대문안 : 800)	1,000 (4대문안 : 800)	800 (4대문안 : 600)				
		강남	-	-	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	-	-	
	근린	강북	-	-	-	-	-	700 (4대문안 : 670)	700 (4대문안 : 670)	800 (4대문안 : 700)	800 (4대문안 : 700)	600 (4대문안 : 500)
		강남	-	-	-	-	-	700	700	-	-	
	유통	-	-	-	-	-	-	-	-	1,000 (4대문안 : 800)	1,000 (4대문안 : 800)	600 (4대문안 : 500)

2) 법 및 조례상 용도 규정

○ 허용용도의 폭이 넓은 상업지역

- 국토법 시행령은 용도지역별 허용용도를 열거하고, 일부 용도를 도시계획조례에 위임하여 허용·불허용 여부를 결정하도록 규정하고 있다.
- 상업지역은 허용되는 용도의 폭이 가장 넓어 유연한 개발이 가능한 지역으로 공장, 위험물저장 및 처리시설, 동식물관련시설, 분노 및 쓰레기처리시설, 교정시설, 묘지관련시설을 제외한 대부분 용도의 입지가 가능하다.

○ 상업지역과 타 용도지역 간 허용용도의 차이가 미미

- 상업지역에서 허용되는 용도 중 2종 근린생활시설(단란주점), 위락시설, 숙박시설, 운수시설, 관광휴게시설 등 일부 용도를 제외하고는 대부분의 용도가 타 용도지역에서 허용되고 있다.
- 용도지역별로 살펴보면, 주거지역은 상업지역에서 허용되는 용도 중 운

수시설, 숙박시설, 위락시설, 관광휴게시설이 불허되는 것 외에 상업지역과 차이가 없으며, 준공업지역 역시 숙박 및 위락시설, 관광휴게시설이 불허되는 것 외에는 상업지역에서 허용되고 있는 용도가 모두 허용되고 있다. 녹지지역은 운수시설, 업무시설, 위락시설 외에는 상업지역에서 허용되는 용도가 모두 허용되고 있다.

〈표 2-6〉 상업지역에서 허용되는 용도 중 해당 용도지역에서는 불허되는 용도

용도지역	상업지역에서 허용되는 용도 중 해당 용도지역에서는 불허되는 용도
주거지역	2종 근생 중 단란주점, 운수시설, 숙박시설, 위락시설, 관광휴게시설
준공업지역	2종 근생 중 단란주점, 숙박시설, 위락시설, 관광휴게시설
녹지지역	2종 근생 중 단란주점, 운수시설, 업무시설, 위락시설

○ 상업지역별 동일한 허용용도

- 상업지역별 용도차이를 보면 유통상업지역에서 주거, 의료, 교육연구, 숙박시설 등이 불허하는 것을 제외하고는 중심·일반·근린상업지역은 거의 동일한 허용용도 규정을 적용받고 있다.
- 국토법은 상당수의 용도를 도시계획조례에 위임시키고 있다. 그럼에도 불구하고 조례는 위임된 용도를 거의 허용함으로써 상업지역별 허용용도가 거의 동일하게 운영되는 결과를 초래하고 있다.
- 예로 중심상업지역은 도시계획조례에 위임된 13개 용도 가운데 교정 및 국방시설을 제외한 모든 용도를 허용하고 있으며, 심지어 창고, 장례식장, 위험물저장 및 처리시설까지 허용하고 있는 실정이다.

〈표 2-7〉 용도지역별 허용용도 현황

용도	전용주거		일반주거			준주거	상업				준공업	녹지		
	1종	2종	1종	2종	3종		중심	일반	근린	유통		보전	생산	자연
단독주택	●●	●●	●●	●●	●●	●●	○	○	●●	xx	●●	●	●●	●●
공동주택	×	●●	●	●●	●●	●●	○	○	○	xx	○	xx	●	●
제1종근생	○	○	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	○	●●	●●
제2종근생	xx	xx	○	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	xx	○	●●
문화및집회시설	xx	xx	○	○	○	●●	●●	●●	●●	●●	●●	×	●	●●
종교시설	△	△	△	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	xx	●●
판매시설	xx	xx	xx	○	○	●●	●●	●●	●●	●●	●●	xx	△	△
운수시설	xx	xx	xx	xx	xx	×	●●	●●	●●	●●	●●	xx	xx	xx
의료시설	xx	xx	xx	●	●	●	●	●●	●	xx	●●	●●	●●	●●
교육연구시설	×	×	●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	xx	●●	×	×	●●
노유자시설	●	●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●	●●	●●	●●
수련시설	xx	xx	○	●●	●●	●●	●●	×	●●	●●	●●	xx	●●	●●
운동시설	xx	xx	○	○	○	●●	●●	●●	●●	xx	●●	xx	●●	●●
업무시설	xx	xx	xx	○	○	●●	●●	●●	●●	●●	●●	xx	xx	xx
숙박시설	xx	xx	xx	xx	xx	xx	○	○	○	xx	xx	xx	xx	○
위락시설	xx	xx	xx	xx	xx	xx	○	○	○	○	xx	xx	xx	xx
공장	xx	xx	xx	xx	○	○	○	○	○	xx	○	xx	○	○
창고시설	xx	xx	xx	○	○	●	●●	●●	●●	●●	●●	×	×	×
위험물저장 및 처리시설	xx	xx	xx	●	●	●	●	●	●	●	●●	xx	●●	●●
자동차관련시설	xx	xx	×	×	×	●●	●●	●●	xx	●●	●●	xx	×	●●
동물 및 식물관련시설	xx	xx	xx	●	●	●	xx	xx	xx	xx	●●	●	●●	●●
분뇨 및 쓰레기처리시설	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	●●	xx	●●	●●
교정 및 군사시설	xx	xx	xx	xx	○	○	×	×	×	×	×	●●	●●	●●
방송통신시설	xx	xx	xx	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	xx	●●	●●
발전시설	xx	xx	xx	△	△	△	●●	●●	△	△	●●	xx	●●	●●
묘지관련시설	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	●●	●●	●●
관광휴게시설	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	●●	xx	xx	xx	xx	xx	●●
장례식장	xx	xx	xx	xx	xx	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●	●●

주 : ●●전반적 허용, ●대체로 허용, ○조건부 허용, △세부시설별 허용, ×대체로 불허, xx전반적 불허

제2절 서울시 상업지역 현황 및 실태 분석

1. 상업지역 지정 및 변경 현황

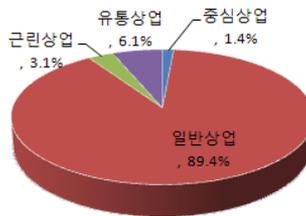
1) 상업지역 지정현황

(1) 상업지역별 지정현황

○ 상업지역은 서울시 전체의 4.3%, 그 중 일반상업지역이 89.4%

– 서울시 상업지역은 2011년 현재 26.05km²로 도시계획구역 면적(605.96km²)의 4.3%를 차지하고 있다.

– 그 중 일반상업지역이 89.4%(23.3km²)로 대부분을 차지하고 있으며, 이어 유통상업지역이 6.1%(1.59km²), 근린상업지역이 3.1%(0.81km²), 중심상업지역이 1.4%(0.36km²) 순으로 지정되어 있다.

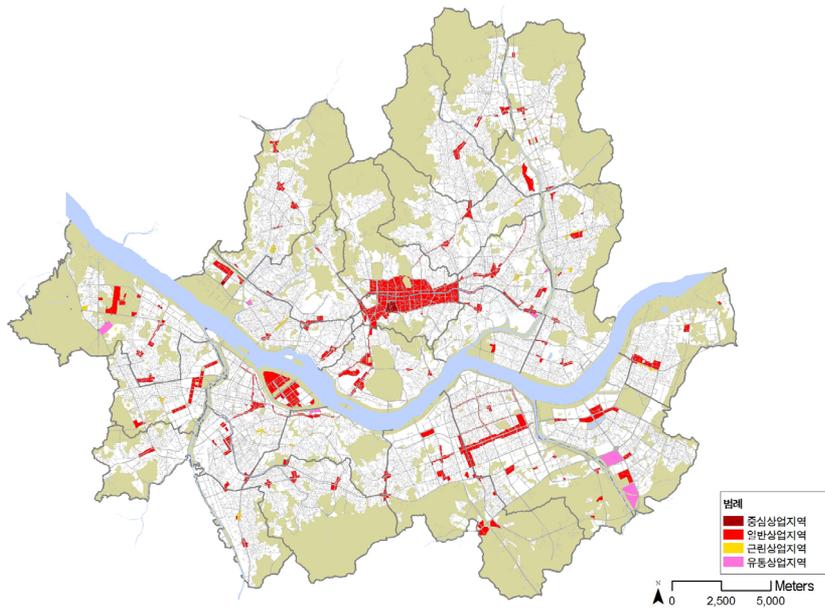


(그림 2-2) 상업지역별 지정 현황

〈표 2-8〉 용도지역 지정 현황(2011)

구분	면적(km ²)	서울시면적 대비 구성비(%)	해당 용도지역 대비 구성비(%)	
서울시	605.96	100.00	-	
주거지역	308.81	50.96	전용 2%, 일반 94%, 준주거 4%	
상업지역	계	26.05	4.30	100.00
	중심	0.36	0.06	1.38
	일반	23.30	3.85	89.43
	근린	0.81	0.13	3.10
	유통	1.59	0.26	6.09
준공업지역	27.65	4.56	100.00	
녹지지역	243.45	40.18	자연녹지 99.7%	

자료 : 서울시 통계(2011)



〈그림 2-3〉 서울시 상업지역 지정 현황(2011)

○ **중심상업지역 : 도심 및 부도심 일부지역에 지정**

—중심상업지역은 1988년 도시계획법 개정을 통하여 도입되었으나, 실제로는 제도 도입 후 18년만인 2006년에 명동에 최초로 지정되었다. 이후 중심상업지역은 상암(2007년), 용산(2010년)에 지정되었으며, 2011년 기준 현재 도시계획구역의 약 0.1%, 상업지역의 1.4%를 차지하고 있다.

○ **일반상업지역 : 서울시 상업지역 전반에 걸쳐 지정**

—서울시 상업지역은 도시계획법 시행령을 통하여 제도적으로 세분화가 이루어졌으나, 세분화에 따른 상업지역 변경 없이 시행령 개정에 따른 경과 조치로 개정 이전의 상업지역을 일반상업지역으로 지정 관리하게 되었다. —이후, 1990년대 초반에는 택지개발사업에 따른 지역중심지로 일부 일반 상업지역이 지정되었으며, 90년대 중반 도시기본계획상의 도시구조 다

핵화 정책에 따라 자치구별로 중심지 설정 지역이 상업지역으로 상향 조정되었다.

-일반상업지역은 2011년 기준 현재 도시계획구역의 약 3.9%, 상업지역의 89.4%로 상업지역의 대부분을 차지하고 있으며, 25개 자치구 전체에 걸쳐 공통으로 지정되어 있다.

○ **근린상업지역 : 지구중심으로 설정된 지역에 주로 지정**

-근린상업지역은 1996년 서울도시기본계획상의 도시구조 다핵화 정책에 따른 중심지 체계별로 용도지역이 상향 조정됨에 따라, 주로 지구중심에 설정된 지역을 중심으로 지정되었다. 이에 따라 아현과 전농 지구중심이 최초로 근린상업지역으로 지정되었다.

-이후 근린상업지역은 석관·공항·신대방 지구중심 등에 지정되어 2011년 기준 현재 도시계획구역의 약 0.1%, 상업지역의 3.1%를 차지하고 있으며, 도봉, 은평, 성북, 중랑 등 13개 자치구에 지정되어 있다.

○ **유통상업지역 : 유통기능 집적 및 촉진을 위해 지정**

-유통상업지역은 1992년 도시계획법 시행령 개정에 따라 도입되어 도시 내 및 지역 간 유통기능의 증진을 위하여 필요한 지역에 지정할 수 있게 되었다. 1995년 마포구 성산동 자동차정비단지를 시작으로 이후 강서구 농수산물도매시장, 가락농수산물도매시장 등이 유통상업지역으로 지정되었다.

-2011년 현재 유통상업지역은 도시계획구역의 약 0.3%, 상업지역의 6.1%를 차지하고 있으며, 성동, 동대문, 동작, 송파 등 6개 자치구에 지정되어 있다.

〈표 2-9〉 상업지역별 자치구 지정 현황

상업지역	해당 자치구
중심상업	중구, 용산구, 마포구
일반상업	25개 자치구 공통
근린상업	도봉구, 은평구, 성북구, 중랑구, 동대문구, 성동구, 마포구, 서대문구, 강서구, 금천구, 영등포구, 동작구, 강동구
유통상업	성동구, 동대문구, 마포구, 강서구, 동작구, 송파구

(2) 중심지별 상업지역 지정 현황

— 중심지별 상업지역 지정현황을 파악하기 위해 ‘2020 서울시 도시기본계획’에서 설정하고 있는 중심지별 경계를 기초로 하여 지구단위계획, 용도지역 및 토지이용 현황, 간선도로 등을 고려하여 재설정하였다¹⁾.

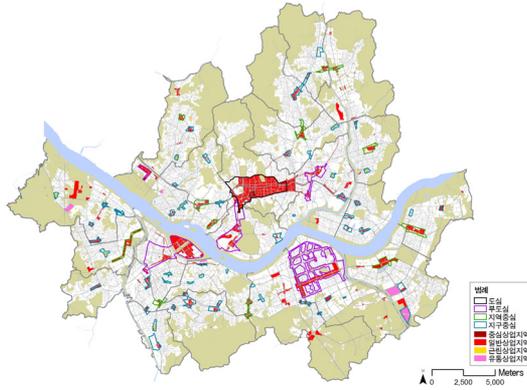
○ 전체 상업지역의 75%가 중심지에 지정

— 2011년 기준 전체 상업지역 면적은 2,527ha이며, 이 중 중심지로 지정된 상업지역은 1,881ha로 전체 상업지역의 75%가 중심지에 해당하는 것으로 나타났다.

— 상업지역별로 살펴보면, 중심상업지역은 주로 도심(89.6%)에 지정되어 있으며, 근린상업지역은 지구중심(82.0%)을 중심으로 지정되어 있고, 유통상업지역은 지구중심(40.2%)과 중심지 외 지역(59.8%)에 지정되어 있는 것으로 조사되었다.

— 한편, 상업지역 중 가장 많은 면적을 차지하는 일반상업지역은 중심지 전체에 걸쳐 지정되어 있는 것으로 나타났다.

1) 중심지 경계의 재설정 방법은 다음과 같음. 먼저, ‘2020 서울시 도시기본계획’에서 설정하고 있는 중심지 경계를 1차적으로 설정한 다음, 해당 중심지에 수립되어 있는 지구단위계획구역을 포함하였으며, 인접해 있는 상업지역 및 준주거지역을 포함함. 그리고 역 반경 500m 이내에서 비주거 용도의 연면적 비율이 60% 이상인 지역과 평균 용적률이 150% 이상인 지역을 포함하여 중심지별 경계를 재설정하였음.



(그림 2-4) 중심지 위계별 상업지역 지정 현황

○ **중심지 위계와 상관없이 일반상업지역 위주로 지정**

- 중심지 위계별로 상업지역의 지정 특성을 살펴보면, 도심지역에는 중심 상업지역과 일반상업지역이 지정되어 있으며, 중심상업지역은 명동 일대(5.6%)에 일부 지정되어 있고, 대부분 일반상업지역(94.4%)으로 지정되어 있음을 알 수 있다.
- 부도심 역시 중심상업지역과 일반상업지역이 지정되어 있으며, 중심상업지역은 상암 및 용산 부도심 지역(0.6%)에 일부 지정되어 있고, 일반상업지역이 99.4%로 대부분을 차지하고 있다.
- 지역중심은 일반상업지역 외에 근린상업지역이 지정되어 있으나, 일반상업지역이 95.9%로 대부분을 차지하고 있으며, 근린상업지역의 지정 비율은 4.1%에 그치고 있다.
- 지구중심은 중심지 중 가장 다양한 상업지역 지정현황을 보이고 있으나, 지구중심 역시 일반상업지역(68.9%)이 대부분으로 근린상업지역(15.6%)과 유통상업지역(15.4%)의 지정은 미미하다.
- 중심지 외 지역 또한 일반상업지역(85.3%)이 대부분이며, 근린상업지역(0.2%), 유통상업지역(14.5%)이 일부 지정되어 있다.

〈표 2-10〉 중심지 위계별 상업지역 지정 현황

(단위 : ha, %)

구분	중심상업	일반상업	근린상업	유통상업	합계
도심	32.1 (5.6%)	543.7 (94.4%)	-	-	575.8 (100.0%)
부도심	3.7 (0.6%)	579.7 (99.4%)	-	-	583.4 (100.0%)
지역중심	-	300.9 (95.9%)	12.8 (4.1%)	-	313.7 (100.0%)
지구중심	-	281.6 (68.9%)	63.8 (15.6%)	63.1 (15.4%)	408.5 (100.0%)
중심지 외 상업지역	-	551.2 (85.3%)	1.2 (0.2%)	93.7 (14.5%)	646.1 (100.0%)
총합계	35.9 (1.4%)	2,257.1 (89.3%)	77.8 (3.1%)	156.7 (6.2%)	2,527.5 (100.0%)

자료 : KLIS(2011)

2) 상업지역 변경 현황

(1) 1990년대 상업지역 변경현황

○ 상업지역 세분화에 따라 근린상업지역 및 유통상업지역 지정

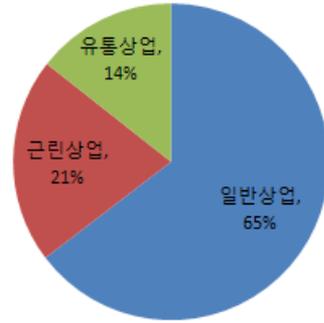
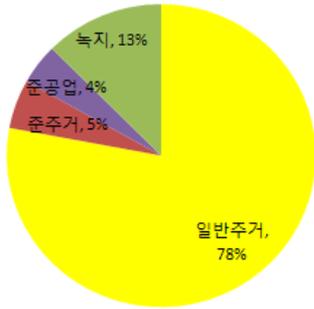
— 1990년대 상업지역으로의 변경은 총 54건이며 총 2,246천㎡의 면적이 상업지역으로 변경되었다.

— 1992년 유통상업지역이 추가됨에 따라 상업지역 체계가 완성되었고 근린상업지역(21%)과 유통상업지역(14%)이 최초 지정되었다.

○ 일반주거지역에서 상업지역으로의 변경

— 1990년대 서울시 상업지역은 주로 지구단위계획의 전신인 도시설계 및 상세계획을 통해 일반주거지역에서 변경(78%)되었다.

— 녹지지역에서 상업지역으로 변경된 비율이 전체의 13%로 이는 주로 도시계획시설 변경 및 택지개발사업을 수단으로 이루어졌다.



〈그림 2-5〉 상업지역 이전 용도지역 현황(면적) 〈그림 2-6〉 상업지역으로 변경 현황(면적)

〈표 2-11〉 2000년 이전 상업지역 변경현황(1990~1999)

(단위 : 건, 천㎡)

기정 \ 변경	상업지역		일반상업		근린상업		유통상업		총합계	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
일반주거	4	58.1	20	1,065.0	9	448.8	4	178.6	37	1,750.5
준주거	2	105.2	1	8.4	1	3.4	-	0.0	4	117.0
준공업	1	21.3	3	54.8	1	21.4	-	0.0	5	97.6
녹지지역	4	77.4	2	57.0	-	-	2	146.6	8	280.0
총합계	11	262.0	26	1,185.3	11	473.6	6	325.2	54	2,246.1

자료 : 서울시 도시계획과 내부자료 재정리

(2) 2000년 이후 상업지역 변경현황

○ 일반상업지역 위주로 변경

— 2000년 이후 상업지역으로의 변경은 총 69건이며 약 3,051천㎡에 해당하는 면적이 상업지역으로 변경되었다. 1990년대와 비교하여 변경 건수와 총 변경면적, 건별 변경면적 등이 다소 증가하였다.

〈표 2-12〉 2000년 이전/이후 상업지역 변경 특성 비교

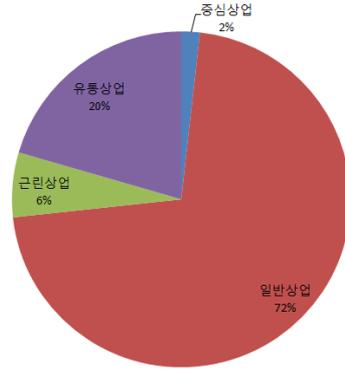
(단위 : 천㎡, 건)

구분	2000년 이전(1990-1999)	2000년 이후(2000-2010)
총 변경면적	2,246.1	3,051
건별 변경 면적	41.6	44.2
변경 건수	54	69

-2000년 이후 상업지역으로 변경은 녹지지역(55%)과 주거지역(39%)에서 이루어졌다. 1990년대에 비해 도시개발사업 및 택지개발사업 등을 통하여 녹지지역에서 상업지역으로의 변경이 크게 증가하였으며, 일반상업지역과 유통상업지역으로의 변경이 증가한 반면, 근린상업지역으로의 변경이 미미한 것이 특징으로 나타났다.



〈그림 2-7〉 상업지역 이전 용도지역 현황(면적)



〈그림 2-8〉 상업지역으로 변경현황(면적)

〈표 2-13〉 2000년 이후 상업지역 변경현황

(단위 : 건, 천㎡)

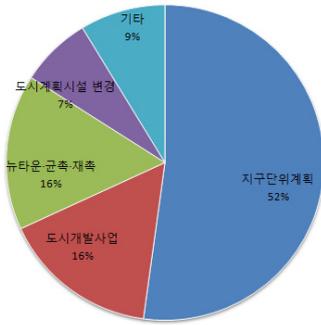
기정	변경	중심상업		일반상업		근린상업		유통상업		계	
		건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
주거지역	1	54.0	33	977.4	7	161.0	-	-	41	1,192.4	
준주거	-	-	6	22.3	2	13.3	-	-	8	35.6	
준공업	-	-	7	118.2	1	15.6	-	-	8	133.8	
녹지지역	-	-	5	1,064.3	-	-	7	625.2	12	1,689.5	
총합계	1	54.0	51	2,182.3	10	190.0	7	625.2	69	3,051.4	

주 : 자료는 2000년 이후 서울시 내부자료 및 서울시보 결정고시 내역을 활용하여 용도지역 변경 확인이 가능한 지역을 분석한 것으로 일부 서울시 통계현황과 불일치할 수 있음.

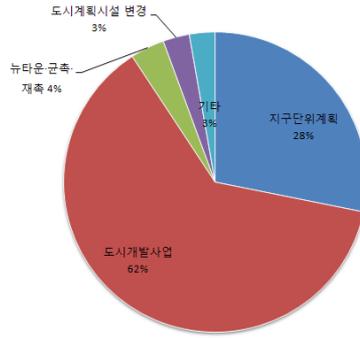
○ 지구단위계획과 도시개발사업을 통해 상업지역으로 변경

-상업지역으로의 변경은 주로 지구단위계획 수립 또는 변경 과정(52%)에서 가장 빈번하게 이루어지는 것으로 나타났으며, 면적기준으로는 도시개발사업 추진과정(62%)에서 가장 많은 면적이 변경된 것으로 분석되었다.

- 이는 2000년 도시설계제도와 상세계획제도를 통합하여 지구단위계획제도가 도입됨에 따라 자치구별로 지구단위계획을 수립하는 과정에서 도시기본계획을 근거로 중심지 육성 등을 위해 상업지역으로 변경된 결과에 기인한다.



〈그림 2-9〉 상업지역 변경수단(건수)



〈그림 2-10〉 상업지역 변경수단(면적)

2. 상업지역 개발특성

1) 상업지역의 개발용도

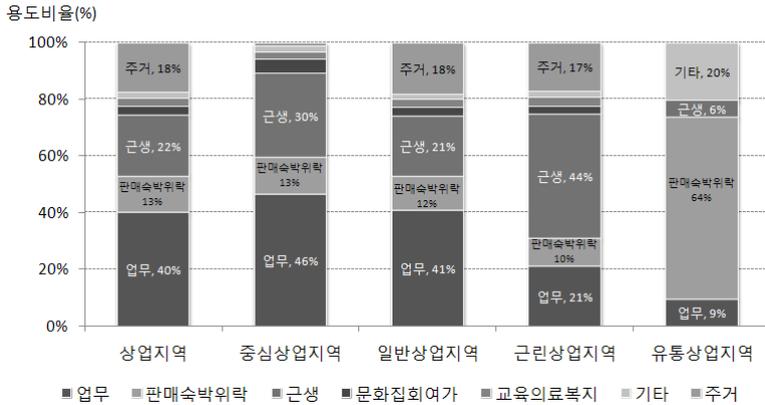
(1) 상업지역 개발용도 현황(2011년 현재)

○ 중심·일반상업지역은 업무 위주, 근린상업지역은 근생 위주로 개발

- 2011년 기준 서울시 상업지역의 용도 구성비를 연면적 기준으로 살펴본 결과, 업무(40.1%) 용도가 가장 많이 차지하였으며, 이어 근생(21.8%), 주거(17.6%), 판매·숙박·위락(12.6%), 교육·의료·복지(3.0%), 문화·집회·여가(2.9%), 기타(2.0%) 순으로 나타났다.

- 상업지역별로 살펴보면, 중심상업지역은 업무(46.4%)와 근생(29.8%) 중심의 용도 분포를 보였으며, 주거용도(1.1%)는 거의 없는 것으로 파악되었다. 일반상업지역 역시 업무(40.8%), 근생(21.4%) 중심의 용도 분포를

보이고 있었으나, 중심상업지역에 비해 상대적으로 주거용도(18.1%)가 높은 편이었다.



(그림 2-11) 상업지역별 용도 구성비(2011년 연면적 기준)

—근린상업지역은 중심상업지역 및 일반상업지역에 비해 근생비율(43.9%)이 높았으며, 유통상업지역은 판매·숙박·위락(64.4%) 중심의 용도 분포를 보이는 것으로 나타났다.

(표 2-14) 상업지역 내 건축물 용도별 연면적 구성(2011)

(단위 : ha, %)

구분	업무	판매·숙박·위락	근생	문화·집회·여가	교육·의료·복지	기타	주거	합계
상업지역 전체	1,985 (40.1%)	624 (12.6%)	1,082 (21.8%)	142 (2.9%)	151 (3.0%)	98 (2.0%)	871 (17.6%)	4,953 (100.0%)
중심	44 (46.4%)	12 (13.0%)	28 (29.8%)	5 (5.0%)	2 (2.4%)	2 (2.2%)	1 (1.1%)	95 (100.0%)
일반	1,913 (40.8%)	565 (12.0%)	1,004 (21.4%)	135 (2.9%)	145 (3.1%)	82 (1.7%)	851 (18.1%)	4,695 (100.0%)
근린	22 (21.1%)	10 (9.7%)	47 (43.9%)	3 (2.7%)	3 (3.2%)	2 (2.1%)	18 (17.2%)	107 (100.0%)
유통	5 (9.4%)	37 (64.4%)	3 (5.8%)	- (0.0%)	- (0.0%)	12 (20.3%)	- (0.0%)	57 (100.0%)

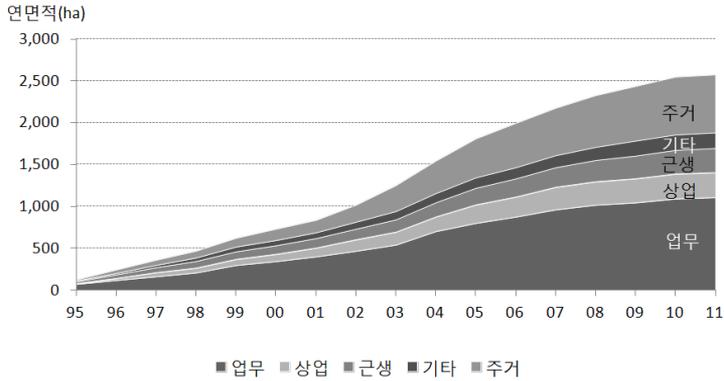
주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정하였으며, 지하층 연면적은 제외

자료 : 서울시 건축물관리대장(2011)

(2) 최근 신축용도 경향(1995년 이후)

○ 2000년 이후 주거용도 매년 30% 이상 급증

— 1995년부터 2010년까지 상업지역에서 건축물 용도별로 신축된 연면적을 살펴보면, 총 2,257ha의 연면적이 신축된 것으로 파악되었다.



〈그림 2-12〉 상업지역 내 건축물 용도별 신축 연면적(1995~2011)

— 이 중 업무가 1,098ha(42.9%)로 가장 많이 신축되었으며, 다음으로 주거가 694ha(27.1%)로 많이 신축되었다. 주거와 업무용도는 매년 30~40%씩 상업지역에서 꾸준히 신축되고 있으며, 특히 주거용도는 2000년 이전에 비해 2000년 이후 큰 폭으로 증가하였다.

— 근생이나 상업용도 역시 같은 기간 매년 10~20%씩 신축되고 있으나, 주거나 업무용도에 비해 상대적으로 신축되는 양이 적은 편이며, 1995년 이후 신축된 총 연면적의 20% 정도에 그치고 있다.

〈표 2-15〉 상업지역 내 건축물 용도별 신축 연면적 구성(1995~2011)

(단위 : ha, %)

구분	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	전체 (95-10)
업무	77 (61.1%)	47 (39.4%)	44 (37.6%)	46 (42.0%)	90 (58.0%)	46 (42.1%)	56 (53.7%)	67 (37.1%)	74 (31.4%)	162 (55.1%)	97 (36.6%)	76 (40.8%)	86 (47.4%)	56 (36.9%)	27 (24.7%)	47 (41.8%)	1,098 (42.9%)
상업	4 (3.4%)	15 (12.5%)	26 (21.8%)	8 (7.8%)	15 (9.6%)	14 (13.2%)	18 (17.6%)	32 (17.6%)	17 (7.3%)	20 (6.7%)	46 (17.4%)	18 (9.8%)	30 (16.5%)	10 (6.9%)	9 (7.7%)	9 (8.3%)	293 (11.4%)
근생	21 (16.9%)	21 (17.5%)	16 (13.9%)	21 (19.2%)	11 (7.1%)	12 (11.0%)	11 (10.5%)	13 (7.1%)	20 (8.7%)	24 (8.2%)	29 (10.8%)	19 (10.0%)	17 (9.5%)	21 (13.6%)	17 (15.0%)	12 (10.7%)	284 (11.1%)
기타	10 (8.3%)	7 (5.9%)	11 (9.7%)	14 (12.5%)	16 (10.4%)	6 (5.3%)	7 (6.4%)	15 (8.1%)	16 (7.0%)	10 (3.2%)	16 (6.0%)	9 (4.7%)	11 (5.9%)	13 (8.6%)	23 (21.0%)	5 (4.6%)	188 (7.4%)
주거	13 (10.3%)	29 (24.7%)	20 (17.0%)	20 (18.5%)	23 (15.0%)	31 (28.4%)	12 (11.8%)	55 (30.1%)	107 (45.6%)	79 (26.8%)	78 (29.2%)	65 (34.8%)	38 (20.7%)	51 (34.0%)	35 (31.5%)	39 (34.6%)	694 (27.1%)
총합계	126 (100.0%)	119 (100.0%)	117 (100.0%)	109 (100.0%)	155 (100.0%)	109 (100.0%)	105 (100.0%)	182 (100.0%)	235 (100.0%)	294 (100.0%)	266 (100.0%)	186 (100.0%)	182 (100.0%)	151 (100.0%)	110 (100.0%)	112 (100.0%)	2,557 (100.0%)

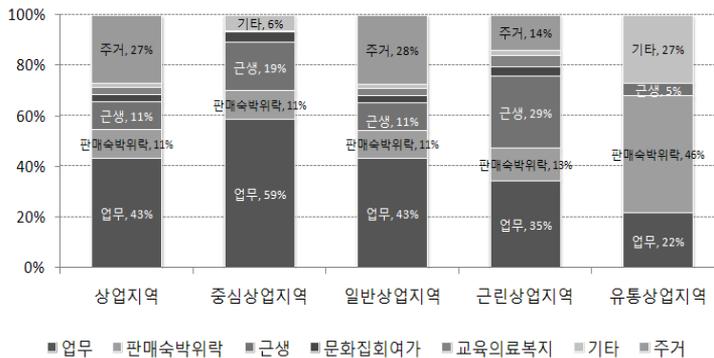
주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정하였으며, 지하층 연면적은 제외

자료 : 서울시 건축물관리대장(2011)

○ 업무와 주거 위주로 개발

— 1995년 이후 신축된 건축물의 용도 구성비는 업무(43.1%), 주거(26.9%), 판매·숙박·위락(11.4%), 근생(11.2%), 문화·집회·여가(2.8%), 교육·의료·복지(2.8%), 기타(1.7%) 순으로 나타났으며, 2011년 현재와 비교하여 주거용도는 약 10% 높은 반면, 근생시설은 절반수준에 그치는 것으로 파악되었다.

용도비율(%)



〈그림 2-13〉 종별 상업지역 용도별 연면적 구성비(1995년 이후 신축)

- 중심상업지역은 2011년 현재와 마찬가지로 업무(58.7%) 중심의 용도 분포를 보이고 있으나, 현재에 비해 근생 비율(19.1%)이 낮은 편이다.
- 일반상업지역 역시 업무(43.4%) 중심의 용도 분포를 보이고 있으나 현재에 비해 근생 비율(10.8%)은 낮은 반면, 주거 비율(27.6%)은 높게 나타나고 있다.
- 근린상업지역은 업무 비율(34.5%)이 현재에 비해 높으며, 근생 비율(28.7%)은 낮은 편이다. 유통상업지역은 현재와 마찬가지로 판매·숙박·위락시설의 비율이 가장 높으며, 다른 용도지역과 마찬가지로 현재에 비해 업무 비율(21.7%)도 높게 나타나고 있다.

〈표 2-16〉 상업지역 내 건축물 용도별 연면적 구성(1995년 이후 신축)

(단위 : ha, %)

구분	업무	판매·숙박·위락	근생	문화·집회·여가	교육·의료·복지	기타	주거	합계
상업지역 전체	1,114 (43.1%)	293 (11.4%)	290 (11.2%)	74 (2.8%)	73 (2.8%)	44 (1.7%)	695 (26.9%)	2,583 (100.0%)
중심	10 (58.7%)	2 (11.3%)	3 (19.1%)	1 (4.1%)	0 (0.5%)	1 (6.4%)	- (0.0%)	17 (100.0%)
일반	1,080 (43.4%)	274 (11.0%)	270 (10.8%)	71 (2.8%)	70 (2.8%)	36 (1.4%)	687 (27.6%)	2,488 (100.0%)
근린	19 (34.5%)	7 (12.8%)	16 (28.7%)	2 (3.6%)	2 (4.4%)	1 (2.1%)	8 (13.8%)	56 (100.0%)
유통	5 (21.7%)	10 (46.2%)	1 (5.1%)	- (0.0%)	- (0.0%)	6 (27.0%)	- (0.0%)	21 (100.0%)

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정하였으며, 지하층 연면적은 제외

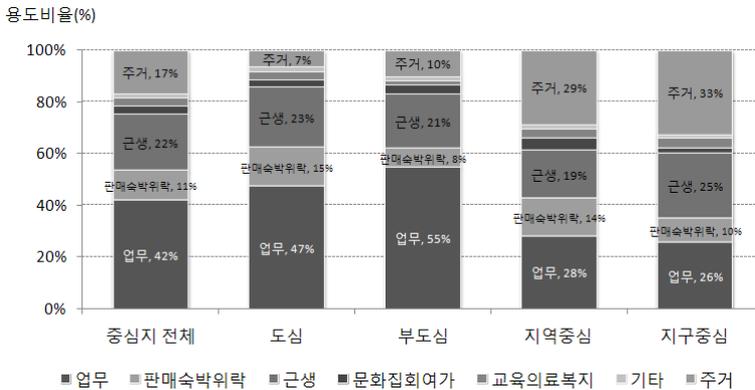
자료 : 서울시 건축물관리대장(2011)

(3) 중심지별 용도 특성

○ 도심부도심 업무위주, 지역중심 이하 주거위주 개발

- 중심지 위계별 용도 구성비를 살펴보면, 2011년 현재 중심지 전체에서 현재 업무용도의 비율이 42%로 가장 많이 차지하였으며, 이어 근생(21.9%), 주거(16.9%), 판매·숙박·위락(11.5%), 문화·집회·여가(3.2%), 교육·의료·복지(2.9%), 기타(1.6%) 순으로 나타났다.

- 중심지별로는 도심은 업무(47.5%)와 근생(23.4%) 중심의 용도 분포를 보였으며, 부도심 역시 업무(54.7%), 근생(20.6%) 중심의 용도 분포를 보이는 것으로 조사되었다.
- 그러나 지역중심과 지구중심은 주거용도의 비율이 각각 28.8%, 32.9%로 주거중심의 용도 비율이 도심(6.6%)과 부도심(10.1%)에 비해 상대적으로 높았다.



〈그림 2-14〉 중심지 위계별 용도별 연면적 구성비(2011)

〈표 2-17〉 중심지 위계별 상업지역 내 건축물 용도별 연면적 구성(2011)

(단위 : ha, %)

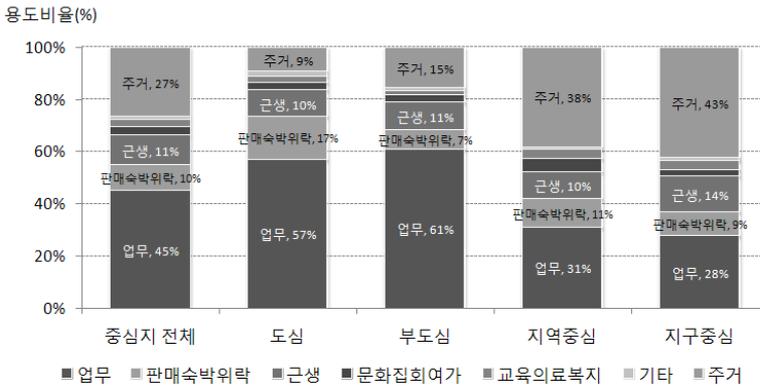
구분	업무	판매·숙박·위락	근생	문화·집회·여가	교육·의료·복지	기타	주거	합계
중심지 전체	1,790 (42.0%)	488 (11.5%)	933 (21.9%)	135 (3.2%)	125 (2.9%)	66 (1.6%)	721 (16.9%)	4,258 (100.0%)
도심	596 (47.5%)	189 (15.0%)	294 (23.4%)	31 (2.5%)	42 (3.4%)	21 (1.7%)	83 (6.6%)	1,256 (100.0%)
부도심	760 (54.7%)	106 (7.6%)	287 (20.6%)	48 (3.5%)	25 (1.8%)	22 (1.6%)	141 (10.1%)	1,391 (100.0%)
지역중심	228 (28.2%)	117 (14.4%)	152 (18.7%)	39 (4.9%)	28 (3.5%)	13 (1.6%)	233 (28.8%)	811 (100.0%)
지구중심	205 (25.6%)	76 (9.5%)	201 (25.0%)	16 (2.0%)	29 (3.7%)	10 (1.2%)	264 (32.9%)	801 (100.0%)

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정하였으며, 지하층 연면적은 제외

자료 : 서울시 건축물관리대장(2011)

○ 업무·주거 증가, 근생 등 소규모 상업 감소 추세

- 중심지 상업지역에서 1995년 이후 신축된 건축물의 용도 구성을 살펴보면, 업무 용도가 44.8%로 가장 많이 차지하였으며, 이어 주거(26.6%), 근생(11.2%), 판매·숙박·위탁(10.1%), 문화·집회·여가(3.2%), 교육·의료·복지(2.7%), 기타(1.2%) 순으로 나타났다.
- 2011년 현재와 비교하여 중심지 전체에서 업무와 주거용도의 구성비는 높았으나, 근생과 같은 소규모 상업은 다소 낮게 나타나고 있다.
- 중심지 위계별로 살펴보면, 도심과 부도심의 경우 업무 비율은 60% 내외로 업무중심의 용도 분포를 보이고 있으며, 주거 비율은 10~15% 수준을 보이고 있다. 2011년 현재와 비교하여 볼때 업무와 주거는 다소 증가세에 있고, 근생은 큰 폭의 감소하는 추세에 있는 것으로 조사되었다.
- 지역중심과 지구중심은 주거 비율이 40% 내외로 주거 중심의 용도 분포를 보이고 있으며, 업무와 상업 비율은 각각 30% 정도로 주거, 업무, 상업이 혼합된 토지이용을 보이고 있다. 2011년 현재와 비교하여 볼 때 주거용도의 증가, 근생시설의 감소가 뚜렷하게 나타나고 있다.



〈그림 2-15〉 중심지 위계별 건축물 용도별 신축 연면적 구성비(1995년 이후)

〈표 2-18〉 중심지 위계별 용도별 신축 연면적 구성(1995년 이후)

(단위 : ha, %)

구분	업무	판매·숙박·위락	근생	문화·집회·여가	교육·의료·복지	기타	주거	합계
중심지 전체	969 (44.8%)	219 (10.1%)	243 (11.2%)	70 (3.2%)	58 (2.7%)	27 (1.2%)	576 (26.6%)	2,162 (100.0%)
도심	197 (56.9%)	57 (16.6%)	35 (10.1%)	10 (2.8%)	9 (2.6%)	6 (1.8%)	32 (9.3%)	347 (100.0%)
부도심	463 (60.9%)	56 (7.3%)	81 (10.7%)	21 (2.8%)	13 (1.7%)	9 (1.2%)	118 (15.5%)	761 (100.0%)
지역중심	164 (30.9%)	58 (10.9%)	55 (10.4%)	27 (5.1%)	18 (3.3%)	6 (1.2%)	203 (38.3%)	531 (100.0%)
지구중심	144 (27.6%)	48 (9.2%)	72 (13.7%)	12 (2.2%)	19 (3.7%)	5 (1.0%)	222 (42.5%)	523 (100.0%)

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정하였으며, 지하층 연면적은 제외

자료 : 서울시 건축물관리대장(2011)

2) 상업지역 내 용적률 특성

(1) 상업지역 개발 용적률 현황 및 추이

○ 서울시 도시계획조례상 용적률의 약 30~40% 수준

- 서울시 시가화지역의 평균 용적률은 153%이며, 용도지역별로 살펴보면, 주거지역이 146%, 상업지역이 307%, 준공업지역이 189%로 나타났다.
- 용도지역별로 조례상 용적률과 실제 평균용적률의 차이를 보면 상업지역은 조례상 용적률의 40% 수준으로 주거지역 및 준공업지역에 비하여 조례상 용적률이 과도하게 설정되어 있음을 알 수 있다.

〈표 2-19〉 상업지역 용적률 현황

(단위 : %)

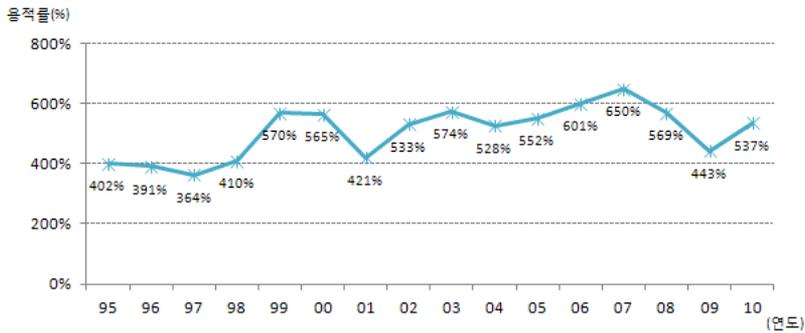
구분	주거지역	상업지역					준공업	시가화지역
		전체	중심	일반	근린	유통		
서울시 조례	150~400%	500~1,000%	1,000% (800%)	800% (600%)	600% (500%)	500% (500%)	400% 이하	-
2010년 현재	146%	307%	400%	328%	178%	59%	189%	153%
95년 이후 신축	164%	484%	525%	515%	333%	69%	264%	194%

주 : ()는 4대문안 도심부 용적률

자료 : 서울시 건축물 관리대장(2011)

○ 최근 고밀 업무 및 주거복합 개발에 따라 고밀 개발 추세

- 상업지역에서 최근 신축된 건축물의 평균 용적률은 509%로 현재 상업 지역 평균 용적률 307%보다 높았으며, 특히 2003년 이후 평균 500% 내외로 개발되는 경향을 보인다.
- 이는 2000년대 초·중반 도곡동 타워팰리스, 목동 하이패리온 등으로 대표되는 초고밀 주거복합 개발이 상업지역 내 신축을 주도한 것이 주요한 원인이었다. 그러나 2000년대 후반 건설경기 침체와 주거복합 개발 신축 감소 등으로 용적률이 다소 하락하는 추세에 있다.



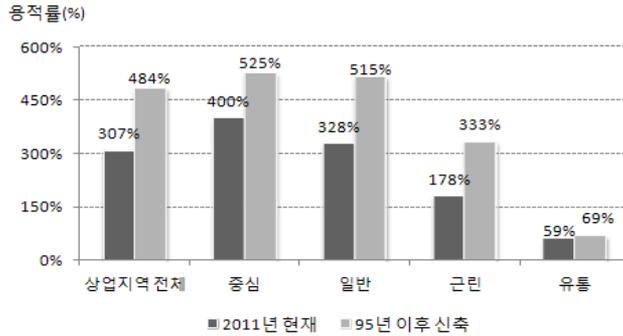
〈그림 2-16〉 연도별 상업지역 평균 용적률 변화(1995~2010)

○ 세분된 상업지역별 개발 용적률 차이 존재

- 상업지역별로는 중심상업지역의 평균 용적률이 400%로 가장 높고, 이어 일반상업지역(328%), 근린상업지역(178%), 유통상업지역(59%) 순으로 나타났다. 상업지역별 용적률 차이는 70~150%인 것으로 파악되었다.
- 최근 신축된 건축물의 평균 개발 용적률은 중심상업지역(525%), 일반상업지역(515%), 근린상업지역(333%), 유통상업지역(69%) 순으로 분석되었으며, 2011년 현재에 비해 전반적으로 증가하였다. 중심상업지역과 일

2) 유통상업지역은 제외하여 산정함.

반상업지역은 거의 비슷한 수준의 용적률을 보이며, 근린상업지역과 약 180~190% 차이를 보인다.

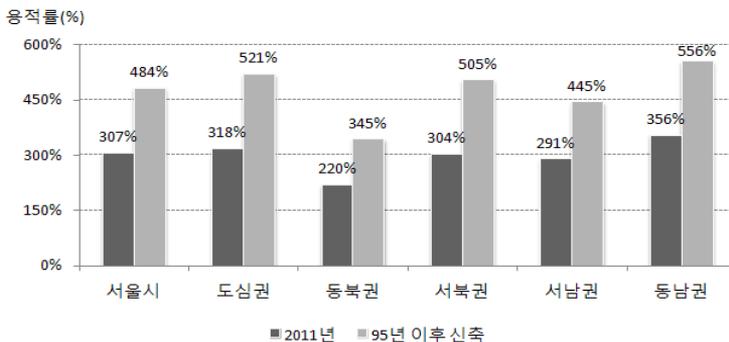


(그림 2-17) 상업지역 평균 용적률 현황

(2) 권역별 상업지역 용적률 현황

○ 권역별 용적률 차이 존재

-2011년 기준 현재 권역별 상업지역 내 평균 용적률은 동남권이 355.5%로 가장 높고, 이어 도심권(318.3%), 서북권(304.3%), 서남권(290.8%), 동북권(220.1%) 순으로 나타났다. 동남권과 동북권 간에는 최대 130%까지 용적률 차이가 있는 것으로 파악되었다.



(그림 2-18) 권역별 상업지역 평균 용적률 현황

- 이는 권역별로 입지특성과 상업·업무 수요 등의 차이에 기인하는데, 동남권과 도심권은 위계가 높은 중심지가 상대적으로 많고, 그에 따라 업무, 상업, 고밀주거 등이 밀집함으로써 상대적으로 높은 용적률을 보인다. 반면 동북권은 대규모 업무·상업보다 중소규모의 업무, 근생시설 위주로 개발되고, 입지적으로도 산지 또는 구릉지 등이 많아 높이 등에 제한을 받게 되어 상대적으로 낮은 용적률을 보인다.
- 이러한 권역별·지역별 특성에 따라 1995년 이후 신축된 건축물의 평균 용적률 역시 동남권이 555.7%로 가장 높고, 이어 도심권(520.8%), 서북권(505.0%), 서남권(445.3%), 동북권(344.5%) 순으로 나타난다.

〈표 2-20〉 권역별 상업지역 평균 용적률

구분		상업지역 전체	중심	일반	근린	유통
2011년	서울시	306.9%	402.0%	327.5%	177.8%	59.0%
	도심권	318.3%	402.0%	314.0%	-	-
	동북권	220.1%	-	230.8%	146.0%	119.7%
	서북권	304.3%	-	328.2%	238.4%	159.0%
	서남권	290.8%	-	318.8%	154.4%	60.8%
95년 이후 신축	동남권	355.5%	-	405.8%	200.8%	40.7%
	총합계	483.5%	525.4%	515.2%	331.0%	67.3%
	도심권	520.8%	525.4%	520.6%	-	-
	동북권	344.5%	-	351.4%	244.6%	355.8%
	서북권	505.0%	-	531.3%	432.3%	344.7%
	서남권	445.3%	-	543.9%	293.4%	40.1%
	동남권	555.7%	-	558.4%	368.3%	99.7%

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정

자료 : 서울시 건축물관리대장(2011)

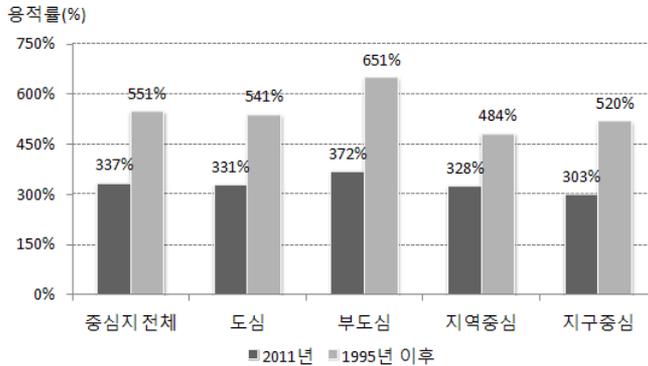
(3) 중심지 위계별 용적률 특성

- 중심지 위계별로 차이가 존재하지만, 최근 지구중심이 지역중심보다 고밀 개발 추세
 - 중심지 위계별로 개발되는 용적률을 살펴보면, 현재의 평균 개발 용적률은 337%로 300~370% 범위 내에서 개발되었으며, 용적률을 하향조정하

여 관리하고 있는 도심부(330.7%)를 제외하고는 부도심(372.0%), 지역 중심(328.4%), 지구중심(302.7%) 순으로 높게 나타나고 있다.

-1995년 이후 신축 용적률의 경우 평균 용적률은 551%로 2011년 현재 중심지 평균 용적률에 비해 고밀 개발되고 있었으며, 도심부(540.9%)를 제외하면, 부도심(651.3%), 지구중심(520.3%), 지역중심(484.0%) 순으로 높게 조사되었다.

-특이할만한 사항은 중심지 위계가 낮은 지구중심(520%)이 지역중심(484%)보다 고밀 개발추세인 것으로 나타나 중심지 위계별 특성에 따른 밀도관리가 필요한 것으로 판단된다.



〈그림 2-19〉 중심지 위계별 상업지역 평균 용적률 현황

3) 용도별 개발 특성

○ 업무·주거 대형고밀개발, 근생·위락 소형저밀개발로 이원화

-최근 상업지역에서 신축된 업무와 공동주택의 평균 용적률은 670~680% 수준으로 상업지역 내에 있는 근린생활시설이나 판매, 위락시설의 약 2배 이상 높았다.

-대지구모는 백화점이나 대형 소매시설 등이 속해 있는 판매시설이 평균

7,480㎡ 정도 크기로 상업지역에서 가장 큰 규모로 개발되고 있었으며, 이어 문화·집회·여가시설(2,905㎡), 공동주택(1,978㎡), 업무시설(1,377㎡) 순으로 개발되고 있는 것으로 나타났다.

–반면에 근생시설과 위락시설, 숙박시설의 평균 대지규모는 349~490㎡로 상업지역 평균 대지규모인 1,024㎡에 비해 작은 중소형 필지 형태로 개발되는 것으로 분석되었다.

〈표 2-21〉 상업지역 내 용도별 평균 용적률 및 대지규모

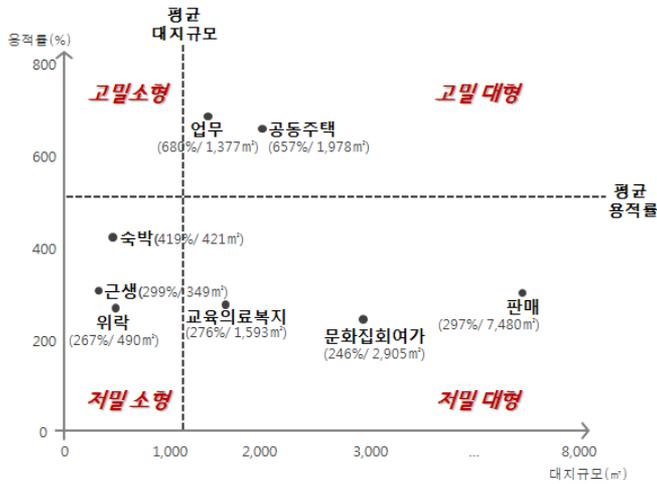
(단위 : %, ㎡)

구분	평균 용적률	평균대지규모
업무	680.2	1,377
판매	297.0	7,480
숙박	418.7	421
위락	267.1	490
근생	299.1	349
교육·의료·복지	276.3	1,593
문화·집회·여가	246.4	2,905
공동주택	657.0	1,978
상업지역 평균	509.0	1,024

주 : 유통상업지역은 제외하였으며, 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정

자료 : 서울시 건축물관리대장(2011)

–용도별로 개발되는 밀도와 대지규모의 특성에 따라 업무와 공동주택은 평균 용적률 600%, 필지규모 1,000㎡ 이상으로 ‘고밀·대형’의 유형으로 나눌 수 있으며, 판매·문화·집회·여가·교육·의료·복지 등은 평균 용적률 300% 이하, 대지규모 1,000㎡ 이상으로 ‘저밀·대형’, 위락·근생·숙박 등은 평균 용적률 300~400%, 필지규모 500㎡ 이하로 ‘저밀·소형’의 유형으로 구분할 수 있다. 이를 비추어 볼 때 개발용도에 따라 밀도와 규모가 차등화되는 것을 알 수 있다.



〈그림 2-20〉 상업지역 내 용도별 개발특성에 따른 유형구분

제3절 상업지역의 주요 관리 및 개발수법

- 서울시 상업지역은 주로 지구단위계획이나 도시환경정비사업, 용도지구 등으로 관리되고 있으며, 국토법 시행령 및 조례상의 범위 내에서 지역 특성에 따라 건축물의 밀도, 용도, 높이 등이 관리되고 있다.
- 2011년 현재 상업지역 면적(2,527ha)의 약 77%(1,943ha)가 지구단위계획이나 도시환경정비사업, 용도지구 등으로 지정되어 있으며, 일부는 중복 지정되어 관리되고 있다. 수단별로 살펴보면, 지구단위계획구역이 전체 상업지역의 1,374ha로 가장 많이 지정되어 있으며, 그다음은 용도지구 954ha, 도시환경정비사업 212ha 순으로 지정되어 있다³⁾.
- 상업지역 중 이러한 관리수단이 지정되어 있지 않은 지역은 584ha로 전체 상업지역의 약 23%에 해당한다. 중심지 중 도심의 일부지역과 여의

3) 용도지구, 지구단위계획구역, 도시환경정비구역이 중복지정된 면적을 포함한 수치임.

도 일대, 시 외곽의 지구중심지(오류·구로·신림·도곡), 노선상업지역과 유통상업지역, 기타 역세권(고속터미널, 남부터미널, 성북역 일대) 등이 그것이다.

-이 절에서는 상업지역의 주요 관리수단인 지구단위계획, 도시환경정비사업, 용도지구 등에 대한 관련 규제 및 개발현황 등의 분석을 통해 서울시 상업지역의 운영 및 관리 실태를 살펴보고자 하였다.

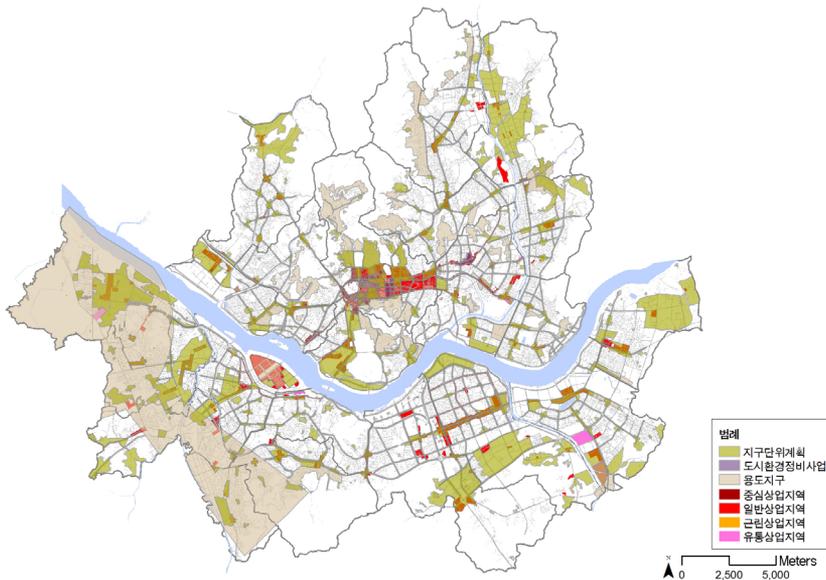
〈표 2-22〉 상업지역 내 관리계획 지정여부

(단위 : ha, %)

구분	상업지역 전체	관리계획 수립지역 (지구단위, 정비사업, 용도지구 등)	관리계획 미수립지역
상업지역	2,527ha (100.0%)	1,943ha (76.9%)	58ha (23.1%)

주 : '관리지역'은 지구단위계획구역과 도시환경정비사업, 용도지구가 지정된 지역이며, 지역 간의 중첩되는 면적은 합산하여 산정함.

자료 : KLIS 용도지역(2011), UPIS(2011)



〈그림 2-21〉 서울시 상업지역 도시관리계획 현황

1. 지구단위계획

- 서울시는 상업지역의 상당 부분을 지구단위계획구역으로 지정하여 관리하고 있다. 지구단위계획은 국토법 시행령 및 조례상의 범위 안에서 지역특성에 따라 밀도, 건축물의 용도, 높이 등을 별도로 정하여 구체적으로 관리하도록 하고 있다. 이에 따라 서울시는 산재해 있던 지구단위계획 관련 지침 및 기준 등을 통합하여 2010년 지구단위계획수립기준을 수립하여 운영 중이다.
- 서울시 상업지역의 주요한 관리수단인 지구단위계획의 운영실태를 분석하기 위해 용도, 밀도, 높이, 개발규모 등에 관한 관리기준과 실제 지구단위계획 사례를 분석하였다.

1) 상업지역 내 지구단위계획구역 지정 현황

- 2011년 현재 서울시 상업지역 면적은 약 2,527ha이며, 그 중 지구단위계획으로 지정된 면적은 1,374ha로 전체 상업지역의 54.4%에 해당한다. 또한 중심지에 지정된 상업지역(1,881ha) 중 지구단위계획구역으로 지정된 면적은 1,104ha로 전체 중심지 상업지역의 58.7%가 지구단위계획으로 관리되고 있다.
- 상업지역 중 지구단위계획으로 지정되지 않은 지역은 중심지 가운데 도심 일부지역 및 여의도 일대와 시 외곽 일부 지구중심 등이며, 중심지 외 지역에서는 노선상업지역과 유통상업지역 등이 대부분을 차지한다⁴⁾.

4) 상업지역 중 지구단위계획으로 지정되지 않은 주요 지역은 다음과 같음.

- 일반상업지역 : 소공동 일대, 창신동(동대문~동묘앞), 충무로역 일대, 동대문역사문화공원 일대, 황학동 일대, 장안동 일대, 청량리(균축지구) 일대, 구로 지구중심 일대, 도곡 지구중심, 오류 지구중심, 서부화물터미널 일대, 기타 역세권(강남 고속터미널, 남부터미널, 성북역 일대) 등
- 일반상업지역 중 노선상업지역 : 동소문로, 서소문로, 만리재골, 노들로, 이문로, 도산대로, 봉은사로, 강남대로, 영동대로 등
- 유통상업지역 : 가락시장, 장한평역 일대, 강서농산물도매시장, 노량진 수산시장 등

이들 지역을 제외하면 상당 부분 서울시 주요 상업지역은 지구단위계획으로 지정되어 있어, 지구단위계획이 상업지역 관리의 주요한 수단이라고 볼 수 있다.

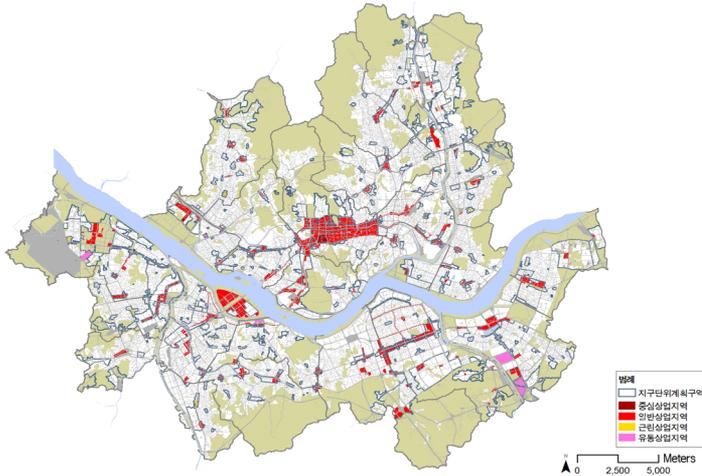
〈표 2-23〉 상업지역 내 지구단위계획 지정 현황

(단위 : ha)

구분	전체	중심상업	일반상업	근린상업	유통상업
지구단위계획구역	1,374 (54.4%)	36 (100.0%)	1,198 (53.1%)	75 (96.9%)	65 (41.6%)
중심지 상업지역 내 지구단위계획구역	1,104 (58.7%)	36 (100.0%)	934 (54.8%)	74 (96.9%)	60 (94.7%)
지구단위계획 미지정	1,153 (45.6%)	0 (0.0%)	1,059 (46.9%)	2 (3.1%)	92 (58.4%)
상업지역 전체면적	2,527 (100.0%)	36 (100.0%)	2,257 (100.0%)	78 (100.0%)	157 (100.0%)

자료 : KLIS 용도지역(2011), UPIS 지구단위계획(2011)

—상업지역별로 세분하여 보면 중심·근린상업지역에서는 90% 이상이 지구단위계획으로 지정되어 있는 반면, 일반상업지역에서는 절반 정도만 지구단위계획구역으로 지정되어 있는 실정이다.



〈그림 2-22〉 상업지역 및 지구단위계획 지정 현황

2) 지구단위계획구역 내 상업지역 관리기준

(1) 용도계획

○ 지정, 권장, 불허용도 지정을 통한 용도계획의 차별화 유도

- 지구단위계획에서는 국토법 시행령에 따라 상업지역 안에서 건축할 수 있는 용도 가운데 계획의 목적에 따라 용도계획을 수립할 수 있다. 서울시는 입지 및 지역특성 등에 따라 동일구역 내에서도 공간구조 및 지역특성, 구역지정목적 등을 고려하여 지정, 권장, 불허용도를 지정하여 차등적으로 관리하고 있다.
- 지정용도는 지구단위계획 지정목적 또는 서울시 시책사업 등 특수목적 달성을 위해 특정용도 도입이 필요한 경우 전 층 또는 특정층에 지정할 수 있다. 지정용도는 가장 적극적인 용도계획으로 해당 용적률 인센티브량의 최대 50%범위 내에서 지정용도 도입량에 따라 차등 부여한다.
- 권장용도는 대상지역의 계획적 기능유도를 위해 해당지역 및 주변지역에 반드시 필요한 용도를 지정하고 있으며, 시장논리에 따라 입지하는 당연한 용도에 대해서는 인센티브를 부여하지 않고 있다.
- 불허용도는 관련법 규정에 의해 허용되더라도 당해 구역지정 취지에 맞지 않아 제한이 필요한 경우 지정하는 것으로, 입지 가능성이 희박하거나 관련법상 허용되지 않는 용도는 불허용도로 지정하지 않고 있다.

(2) 용적률계획

○ 변경 이전의 용도지역에 따라 용적률 차등 적용

- 지구단위계획 구역 내 용적률은 서울시 조례에서 정한 용적률을 기준으로 기준/허용/상한용적률을 정하여 용적률 인센티브를 통해 용적률 차등 관리를 유도하고 있다.

〈표 2-24〉 기준/허용/상한용적률의 정의

구분	정의
기준용적률	지구단위계획구역에서 전면도로의 폭, 경관, 그 밖의 기반시설 등 입지적 여건을 고려하여 「서울특별시 도시계획 조례」제55조제1항부터 제4항까지와 제16항의 용적률의 범위 안에서 블록별, 필지별로 별도로 정한 용적률
허용용적률	지구단위계획을 통하여 정해지는 용적률로서 인센티브로 제공되는 용적률(획지계획, 상한용적률을 적용받지 않는 공동개발, 건축물용도, 대지 안의 공지, 친환경 계획요소, 주차 및 차량동선 등 해당 지구단위계획에서 정한 사항을 이행하는 경우 제공되는 용적률)과 기준용적률을 합산한 용적률의 범위 안에서 별도로 정한 용적률
상한용적률	건축주가 토지를 공공시설 등의 부지로 제공(기부채납의 경우에 한한다.이하 같다)하거나 공공시설 등을 설치하여 제공(시설과 부지를 함께 제공하는 경우를 포함한다)하는 경우 또는 공공시설 확보를 위하여 공동개발을 지정하는 경우 추가로 부여되는 용적률을 기준용적률 또는 허용용적률과 합산한 용적률의 범위 안에서 별도로 정한 용적률

—특히, 상업지역으로 변경 시 기준용적률은 변경 이전 용도지역의 서울시 도시계획조례상 용적률을 적용하고, 허용용적률과 상한용적률 역시 이전 용도지역에 따라 차등적으로 적용하고 있다. 예를 들어 주거지역에서 상업지역으로 변경 시 이전 용도지역이 제3종일반주거지역인 경우 기준용적률은 250%, 허용용적률은 610%이며, 이전 용도지역이 준주거지역인 경우 기준용적률은 400%, 허용용적률은 660%이다.

〈표 2-25〉 상업지역으로 변경 시 용적률 적용기준(서울시 지구단위계획 수립기준)

이전	변경	기준용적률	허용용적률	상한용적률
1종일반	일반상업	150% 이하	580% 이하	800% 이하
2종일반	일반상업	200% 이하	600% 이하	800% 이하
3종일반	일반상업	250% 이하	610% 이하	800% 이하
일반주거	일반상업	300% 이하	630% 이하	법적용적률의 2배 이하
준주거	일반상업	400% 이하	660% 이하	법적용적률의 2배 이하
일반상업	일반상업	300~600%	800(600)% 이하	법적용적률의 2배 이하
근린상업	근린상업	300~500%	600(500)% 이하	법적용적률의 2배 이하
중심상업	중심상업	500~700%	1,000(800)% 이하	법적용적률의 2배 이하
준공업	일반상업	400% 이하	660% 이하	800% 이하

자료 : 서울시 지구단위계획 수립기준(2010)

- 용도지역 상향 시 적용하는 기준용적률은 서울시 도시계획조례상 용적률을 적용하여 차별성이 있으나, 허용용적률은 1종일반주거지역과 준주거지역의 용적률 차이가 80%에 불과하여 차별성이 다소 미흡하다. 또한 근린상업지역, 일반상업지역, 중심상업지역 등 상업지역 내 변경에 대한 용적률 기준은 없는 실정이다.
- 한편, 지구단위계획에서는 주거지역 및 준공업지역에서 상업지역으로 상향하여 공동주택(그 밖의 용도와 함께 건축하는 경우도 포함)을 건축하는 경우, 상업지역 내 주거복합건축물의 용적률은 ‘공동주택과 업무시설 중 오피스텔을 합한 연면적은 전체 연면적의 70% 이하’로 하도록 규정하여, 오피스텔을 비주거로 인정하지 않는 등 서울시 도시계획조례를 더 강화하여 적용하고 있다.

(3) 높이계획 및 개발규모

○ 접도조건 및 중심지위계에 따른 높이의 차등 적용

- 서울시 지구단위계획 수립지침에 따라 지구단위계획구역 내 상업지역에서는 최고높이계획을 수립하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 이때 상업지역별 입지 및 중심지 위계에 따라 최고높이의 범위를 설정하고 있다.

〈표 2-26〉 용도지역별 최고높이 결정범위

구분	간선부	이면부
일반상업	120m 이하	70m 이하
근린상업	90m 이하	60m 이하

〈표 2-27〉 중심지 위계에 따른 최고높이 조정 범위

구분	최고 높이 조정 범위
도심 및 전략적 개발지역	별도 적용
부도심	최고높이의 ±30%
지역중심	최고높이의 ±25%
지구중심	최고높이의 ±20%
생활권중심	최고높이의 ±15%
그 외	최고높이의 ±10%

- 한편, 지구단위계획의 입지적 특성을 고려하여 최고높이의 완화 또는 강화가 필요한 경우 기준높이와 인센티브 높이를 설정하고 있으며, 인센티

브 높이는 당해 지구단위계획에서 정하는 공공기여 항목에 따라 최고높이 범위 내에서 적용하고 있다.

○ 도로폭 등 지역여건을 고려하여 개발규모 차등 결정

-지구단위계획구역 내 지역특성 및 건축물의 용도에 부합하는 적정규모의 개발을 유도하기 위해 필요 시 최소개발규모와 최대개발규모를 정할 수 있도록 하고 있다.

-최대개발규모는 이면부의 과도한 개발을 규제하는 등 대상지 특성에 따라 적정 건축규모가 되도록 유도하기 위한 것이다. 블록별 평균 대지규모 등을 산출하여 계획방향에 따라 그 값의 일정한 규모를 최대개발 규모로 설정하거나 도로폭 등 지역여건을 고려하여 차등적으로 결정하고 있다.

-최소개발규모는 계획의 실현을 위해 필요한 경우에 한해 지정하는 것을 원칙으로 하며, 최소개발규모에 미달하는 필지는 획지계획 또는 공동개발계획을 수립하고 있다.

3) 지구단위계획구역 내 상업지역 관리실태

-지구단위계획구역 내 상업지역 관리실태 파악을 위해 상업지역에 지정된 지구단위계획구역의 계획내용을 조사·분석하였다⁵⁾. 아울러 실제 개발실태 파악을 위해 2011년 기준 지구단위계획으로 관리하고 있는 338개 구역 안에 포함되어 있는 상업지역을 대상으로 용적률, 신축경향, 층수 등을 분석하였다.

5) 2011년 12월 기준 상업지역 내 지구단위계획구역이 지정된 총 108개소 가운데, 서울시 도시계획포털 및 서울시보 등을 통해 자료취득이 가능하고 계획내용 확인이 가능한 구역에 한해 조사·분석하였음. 분석항목에 따라 조사구역수는 차이가 있는데, 용도계획은 73개 구역, 밀도계획은 81개 구역, 높이계획은 76개 구역, 개발규모계획은 70개 구역을 조사대상으로 하였음.

(1) 개발용도 현황

○ 지정용도 지정 미미, 권장 및 불허용도 당연용도 위주

—상업지역에 지정된 지구단위계획구역 73개소의 용도계획을 분석한 결과, 지정용도는 11개 구역(15%)에 지정되어 있고, 권장용도는 61개 구역(84%), 불허용도는 조사구역 모두에 지정되어 있는 것으로 조사되었다. 지정용도는 도심 및 기타지역(대학로, 송인, 뚝섬 등)에 주로 지정되어 있으며, 권장 및 불허용도는 대부분의 지역에 지정되어 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-28〉 지정·권장·불허용도 지정현황

구분		지정용도	권장용도	불허용도
중심지 위계 및 지역 목적	도심(11)	4(36%)	10(91%)	11(100%)
	부도심(6)	1(17%)	5(83%)	6(100%)
	생활권중심(3)		1(33%)	3(100%)
	지구중심(29)	2(7%)	24(83%)	29(100%)
	지역중심(8)	1(13%)	7(88%)	8(100%)
	대학가주변(3)		3(100%)	3(100%)
	택지개발(3)		3(100%)	3(100%)
	기타(10)	3(30%)	8(80%)	10(100%)
종별 상업 지역	중심상업		1	2
	일반상업	10	53	63
	근린상업	1	10	11
	유통상업		2	2

주1 : 구분에서 ()안 수치는 유형별 조사구역 수임.

주2 : 지정·권장·불허용도에서의 ()안 비율은 조사구역수 대비 해당용도 지정 비율임.

—세부 용도별로 살펴보면, 지정용도는 문화및복지시설, 교육연구시설, 노유자시설 등 지역시설용도(45%)가 가장 많고, 상업(36%), 숙박(18%)순으로 나타났다. 권장용도는 지역시설(90%), 상업(82%), 업무(75%)로 조사되었다. 분석결과, 상업지역의 주 용도인 상업 및 업무용도의 비율이 높았으며, 주거용도를 권장용도로 지정된 구역도 11%로 나타났다. 불허용도는 국토법 또는 미관지구 안에서 허용되지 않는 용도를 지정한 경우가 대부분인 것으로 파악되었다.

-종합해 보면, 지정용도는 적용된 구역이 많지 않지만 지역에 필요한 시설을 지정한 경우가 많았다. 반면 권장용도 및 불허용도는 상업지역에서 시장논리에 따라 당연히 입지할 수 있는 용도와 상위법 및 관련법 등에서 허용되지 않는 용도를 지정한 경우가 대부분으로 실효성이 미흡한 것으로 나타났다.

〈표 2-29〉 지정용도 세부지정 현황

구분		주거	상업	지역시설	업무	숙박위락	기타
중심지 위계 및 지정목적	도심(4)	1	2	2		1	
	부도심(1)		1	1			
	생활권중심(0)						
	지구중심(2)		1	1			1
	지역중심(1)						
	대학가주변(0)						
	택지개발(0)						
	기타(3)			1	1	1	1
합계(11)	1(9%)	4(36%)	5(45%)	1(9%)	2(18%)	2(18%)	
총합계(73)	1%	5%	7%	1%	3%	3%	
중별 상업 지역	중심상업						
	일반상업	1	4	4	1	2	1
	근린상업			1			1
	유통상업						

주1 : 구분에서 ()안 수치는 유형별 지정용도 지정구역 수입.

주2 : 세부 용도에서의 ()안 비율은 지정용도 지정구역 수 대비 해당용도 지정비율임.

〈표 2-30〉 권장용도 세부지정 현황

구분		주거	상업	지역시설	업무	숙박위락	기타
중심지 위계 및 지정목적	도심(10)	4	5	9	5	4	3
	부도심(5)		4	4	4	2	1
	생활권중심(1)		1	1	1		
	지구중심(24)	2	23	22	21	3	15
	지역중심(7)		6	7	6	3	2
	대학가주변(3)	1	2	3	1	2	
	택지개발(3)		3	1	2		
	기타(8)		6	8	6	2	4
합계(61)	7 (11%)	50 (82%)	55 (90%)	46 (75%)	16 (26%)	25 (41%)	
중별 상업 지역	중심상업			1		1	
	일반상업	7	43	47	42	15	18
	근린상업		10	10	7	2	7
	유통상업		2	1	1		2

주1 : 구분에서 ()안 수치는 유형별 지정용도 지정구역 수입.

주2 : 세부 용도에서의 ()안 비율은 지정용도 지정구역수 대비 해당용도 지정비율임.

○ 지구단위계획구역 내 중심지 위계와 정합하지 않는 용도개발

- 1995년 이후 신축 용도를 살펴보면, 도심 및 부도심지역에서는 업무비율이 높고 주거비율이 상대적으로 낮으나, 지역중심과 지구중심의 경우 업무비율은 30% 미만으로 상대적으로 낮은 반면, 주거비율은 35~40%로 업무비율 보다 높게 나타나고 있다.
- 이는 중심지 상업지역에 지정된 지구단위계획에서의 용도관리가 제대로 이루어지지 못하고 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

〈표 2-31〉 중심지 상업지역 내 지구단위계획구역의 용도 현황

(단위 : %)

구분	업무		상업		근생		기타		주거	
	2011년	95년 이후								
중심지 전체	36,7	41,7	12,7	9,7	23,0	12,4	9,3	9,1	18,3	27,2
도심	36,6	40,7	16,2	11,5	31,3	21,2	9,4	11,5	6,5	15,1
부도심	57,7	65,3	9,8	7,6	16,1	8,7	7,9	6,7	8,6	11,7
지역중심	25,9	28,9	14,4	9,4	18,8	10,7	11,0	10,3	29,9	40,8
지구중심	21,8	24,8	11,5	12,5	30,8	17,4	9,0	10,1	26,9	35,3

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정하였으며, 지하층 연면적은 제외

자료 : 서울시 건축물관리대장(2011)

○ 지구단위계획 미수립 지역과 변별력 미미

- 1995년 이후 지구단위계획구역이 수립된 상업지역에서의 개발용도를 분석한 결과 업무 42%, 주거 26%, 상업 및 근생 23% 등으로 분석되었다. 지구단위계획이 수립되어 있지 않은 상업지역과 비교해 보면, 업무비율(44%)은 오히려 지구단위계획 외 지역의 비율이 더 높고, 상업 및 근생비율(23%)은 거의 유사한 수준으로 나타났다. 반면 주거용도(28%)는 지구단위계획 외 지역이 다소 높은 것으로 조사되었다.
- 한편 서울시 전체 상업지역 용도비율과 1995년 이후 지구단위계획구역 내 상업지역이 용도비율을 비교해 보면, 상업 및 근생비율(34%→23%)은 크게 감소한 반면, 주거비율(18%→26%)은 크게 증가한 것으로 나타나 지구단위계획의 용도관리 실효성이 미흡한 것으로 분석되었다.

〈표 2-32〉 지구단위계획구역 내/외 지역 용도현황

(단위 : %)

구분	업무		상업		근생		기타		주거	
	2011년	95년 이후								
상업지역 전체	40.1	43.0	12.6	11.3	21.8	11.2	7.9	7.3	17.6	26.8
중심상업	46.4	58.5	13.0	11.2	29.8	19.0	9.6	10.9	1.1	0.0
일반상업	40.8	43.2	12.0	11.0	21.4	10.8	7.7	7.1	18.1	27.5
근린상업	21.1	34.2	9.7	12.7	43.9	28.4	8.1	10.1	17.2	13.7
유통상업	9.4	21.6	64.4	45.9	5.8	5.0	20.4	26.8	0.0	0.0
지구단위계획구역	37.1	42.3	13.0	10.3	23.1	12.3	9.0	9.1	17.9	26.0
중심상업	46.4	58.7	13.0	11.3	29.8	19.1	9.6	10.9	1.1	0.0
일반상업	37.4	42.4	13.3	10.3	22.0	11.6	8.7	8.8	18.6	26.9
근린상업	21.3	34.7	9.9	13.1	43.8	28.8	7.9	10.1	17.1	13.4
유통상업	31.1	43.1	0.0	0.0	15.9	9.7	52.9	47.2	0.0	0.0
지구단위계획 미지정	44.1	44.4	12.2	12.9	20.5	9.7	5.8	4.7	17.4	28.3
중심상업	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
일반상업	44.9	44.8	10.7	12.1	20.8	9.8	5.9	4.7	17.7	28.6
근린상업	13.3	25.9	0.0	0.0	55.2	23.6	10.6	15.5	21.0	35.0
유통상업	2.3	3.0	91.0	86.6	2.6	1.0	4.0	9.4	0.0	0.0

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정하였으며, 지하층 연면적은 제외

자료 : 서울시 건축물관리대장(2011)

(2) 용적률 현황

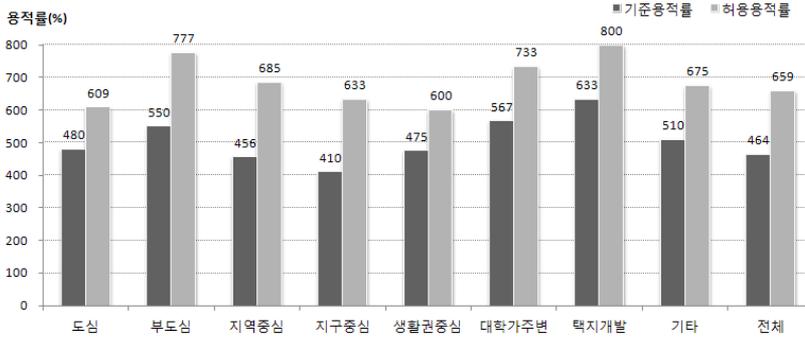
○ 중심지 위계와 부합하지 않는 용적률 계획

— 상업지역에 수립된 지구단위계획구역 81개소의 기준 및 허용용적률을 분석하였다⁶⁾. 중심지 위계 등 지정목적별로 분석한 결과, 기준용적률은 택지개발지구(633%), 대학가 주변(567%), 생활권 중심(475%) 등이 부도심·지역중심 등 중심지보다 높고, 허용용적률도 택지개발지구(800%)와 대학가 주변(733%)이 중심지보다 높아 중심지 위계와 부합하지 않는 용적률 계획이 수립되는 사례가 발생하고 있다.

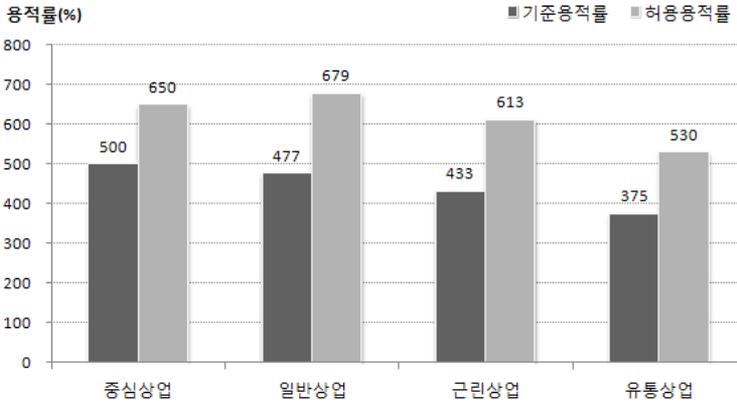
— 상업지역별로 살펴봐도 기준용적률은 종별로 다소 차이가 존재하나, 허용용적률은 일반상업지역(679%)이 중심상업지역(650%)보다 높고, 근린상업지역(613%)과도 큰 차이가 나지 않는 것으로 나타났다.

6) 해당 구역별 용적률 최대치를 기준으로 분석하였음.

—이러한 현상은 입지특성과 무관하게 면(面)적으로 종별 상업지역이 지정되어 있고, 용적률 계획 시 상업지역 중 특성보다는 간선 또는 이면도로 등의 접도조건 중심으로 용적률을 계획하는 데에 기인한다.



〈그림 2-23〉 중심지 위계 등 지정목적별 용적률계획 현황



〈그림 2-24〉 상업지역별 용적률계획 현황

○ 지구단위계획이 실질적으로 상업지역 밀도관리 효과가 존재

—1995년 이후 서울시 지구단위계획구역 내 상업지역에서 신축된 건축물의 평균 용적률은 487%로 지구단위계획구역 외 상업지역에서 신축된 평균 용적률(479%)과 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

—일반상업지역의 경우 지구단위계획구역의 평균용적률은 497%로 지구단위계획이 지정되어 있지 않는 지역의 평균용적률인 544%에 비하여 낮게 나타나, 지구단위계획이 용적률 규제의 효과가 있는 것으로 판단된다.

〈표 2-33〉 상업지역 내 지구단위계획구역의 용적률 현황

(단위 : %)

구분		전체	중심상업	일반상업	근린상업	유통상업
2011년 현재	서울시 상업지역	306.9	400.3	327.5	177.8	59.0
	지구단위계획구역	306.6	400.3	314.6	180.2	168.7
	지구단위계획 미지정	307.4	-	343.6	105.5	48.5
95년 이후 신축	서울시 상업지역	483.5	525.4	515.2	332.7	69.0
	지구단위계획구역	487.0	525.4	496.6	335.4	353.4
	지구단위계획 미지정	478.5	-	543.5	233.5	40.3

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정

자료 : KLIS(용도지역, 2011), UPIS(지구단위계획, 2011), 서울시 건축물 관리대장(2011)

—중심지 위계별로 살펴봐도, 최근 15년간 개발밀도가 부도심 660%, 지역중심 483%, 지구중심 467%로 나타나 부도심과 그 외 중심지는 차등적으로 관리되는 것으로 분석되었다. 또한 1995년 이후 상업지역 전체 용적률에서는 지구중심이 지역중심보다 고밀 개발되는 경향을 보였으나, 지구단위계획구역 내에서는 지역중심이 지구중심보다 다소 높은 용적률을 보이고 있어 지구단위계획에서 계획적인 밀도관리의 효과가 있는 것으로 판단된다.

〈표 2-34〉 중심지 상업지역 내 지구단위계획구역의 용적률 현황

(단위 : %)

구분	2011년	95년 이후 신축
중심지 전체	321.1	513.7
도심	285.2	375.4
부도심	424.3	660.3
지역중심	327.1	482.6
지구중심	258.7	466.5

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정

자료 : KLIS(용도지역, 2011), UPIS(지구단위계획, 2011), 서울시 건축물 관리대장(2011)

(3) 높이 및 개발규모

○ 중심지 위계별로 높이·규모 차이, 상업지역별 변별력 미흡

- 상업지역에 수립된 지구단위계획구역 70개소의 높이 및 최대개발규모 계획을 분석하였다. 높이계획은 부도심(133m), 지역중심(96m) 등이 높게 계획되고 있으나, 생활권 중심이 지구중심보다 높게 계획되어 있는 것으로 나타났다. 최대개발규모는 부도심지역이 가장 높은 수치를 보이나, 부도심지역을 제외하고는 지역중심 등과는 무관한 것으로 조사되었다.
- 상업지역별로 살펴보면, 근린상업지역이 중심상업지역과 동일한 높이 수준을 보이고, 최대개발규모 역시 근린상업지역이 가장 높은 수치를 보이는 등 중심지 위계 및 상업지역별 지정목적 등에 대한 고려가 미흡한 것으로 파악되었다.

〈표 2-35〉 높이 및 개발규모계획 현황

유형	평균		
	최고높이(m)	최대개발규모(m ²)	
중심지 위계 및 지정목적	도심	67	2,626
	부도심	133	3,375
	생활권중심	85	2,000
	지구중심	81	2,685
	지역중심	96	2,667
	대학가주변	70	2,333
	택지개발	45	3,000
	기타	92	2,113
	평균	85	2,598
종별 상업 지역	중심상업	90	2,500
	일반상업	86	2,574
	근린상업	90	2,750
	유통상업	73	4,000

7) 해당 구역별 높이 및 최대개발규모의 최대치를 기준으로 분석하였음.

○ 지구단위계획 미지정 지역에서 고층·대형개발

- 평균 층수와 개발규모는 지구단위계획이 수립되지 않은 상업지역이 지구단위계획이 수립된 상업지역에 비해 고층·대형 개발되는 것으로 분석되었다.
- 상업지역의 평균 층수를 살펴보면 지구단위계획이 지정되지 않은 상업지역은 9.1층으로 지구단위계획이 수립된 상업지역(평균 8.7층)에 비해 고층 개발되고 있는 것으로 나타났다.
- 또한 평균 대지규모도 지구단위계획 미지정 상업지역이 1,349㎡로 지구단위계획이 수립된 상업지역(947㎡)에 비해 대형 개발되는 것으로 조사되었다.

〈표 2-36〉 상업지역 내 지구단위계획구역의 평균 층수

(단위 : 층)

구분	전체	중심	일반	근린	유통
지구단위계획구역	8.2	8.7	8.4	6.2	7.8
지구단위계획 미지정	9.1	-	9.2	6.3	2.3
상업지역 평균	8.5	8.7	8.7	6.2	4.9

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정

자료 : KLS(용도지역, 2011), UPIS(지구단위계획, 2011), 서울시 건축물 관리대장(2011)

〈표 2-37〉 상업지역 내 지구단위계획구역의 평균 대지규모

(단위 : ㎡)

구분	전체	중심	일반	근린	유통
지구단위계획구역	947	1,271	966	647	1,862
지구단위계획 미지정	1,349	-	1,190	1,106	16,225
상업지역 평균	1,080	1,271	1,044	654	9,493

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정

자료 : KLS(용도지역, 2011), UPIS(지구단위계획, 2011), 서울시 건축물 관리대장(2011)

- 중심지별로 살펴보면, 부도심지역이 가장 고층·대형 개발되고 있으며, 지역중심과 지구중심간에도 높이와 규모에서 차이를 보이고 있다.

〈표 2-38〉 상업지역 내 지구단위계획구역의 중심지별 평균 대지규모 및 높이

구분	중심지 평균	도심	부도심	지역중심	지구중심
평균 대지규모	881	469	1,141	1,354	654
평균 층수	8.2	5.2	11.1	9.4	7.5

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정

자료 : K LIS(용도지역, 2011), UPIS(지구단위계획, 2011), 서울시 건축물 관리대장(2011)

(4) 지가 현황

- 지구단위계획이 수립된 상업지역의 평균 지가는 1㎡당 830만원으로 서울시 상업지역의 평균 지가(842만원/㎡)에 비해 낮게 나타났다.
- 이는 지구단위계획을 통하여 건축물의 층수나 건폐율, 용적률과 같은 밀도, 용도 등을 규제하고 있어 지구단위계획이 수립된 상업지역이 전체 상업지역의 평균 지가보다 낮은 것으로 볼 수 있다.
- 종별로 살펴보면 중심상업지역(2,675만원/㎡)이 가장 높았으며, 다음은 일반상업(814만원/㎡), 근린상업(427만원/㎡), 유통상업(264만원/㎡) 순으로 나타나 고밀 개발이 가능하고 허용용도의 폭이 넓을수록 지가가 높게 조사되었다.

〈표 2-39〉 지구단위계획구역의 지가 현황

(단위 : 만원/㎡)

구분	전체	중심상업	일반상업	근린상업	유통상업
상업지역 전체	842	2,675	835	434	314
지구단위계획구역	830	2,675	814	427	264

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정

자료 : K LIS(용도지역, 2011), UPIS(지구단위계획, 2011), 토지특성조사자료(2011)

2. 도시환경정비사업

1) 개요

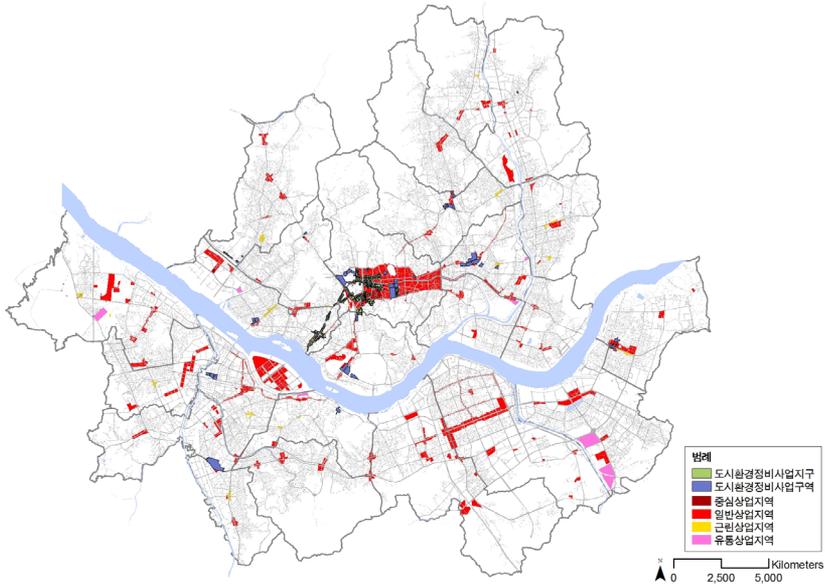
- 도시환경정비사업은 주로 도심, 부도심 등의 상업지역에서 도시기능의 회복이나 상권 활성화 등이 필요한 지역을 대상으로 하는 관리계획이다. 도시환경정비사업은 1970년대 이래 도심, 마포, 부도심(청량리, 영등포, 용산) 등 중심지에 주로 적용되어 왔으나, 2000년대 들어 도시환경정비 기본계획 재정비를 통해 뉴타운, 균형발전촉진지구, 지역중심지까지 확대되었다.
- 2011년 기준 현재에 이르러 서울에 지정된 도시환경정비사업구역의 전체 면적은 342ha이며, 그 중 212ha가 상업지역에 지정되어 있다. 이는 서울시 전체 상업지역(2,527ha)의 8.4%에 불과하나, 도시환경정비구역이 주로 도심과 부도심 등의 고차 중심지에 지정되며, 업무·상업용도의 대형 건축물로 지어진다는 점을 감안할 때, 도시환경정비사업이 상업지역을 정비하고 활성화시키는 중요한 수단이라고 할 수 있다.

〈표 2-40〉 상업지역 내 도시환경정비사업구역 지정 현황

(단위 : ha, %)

구분	전체	도시환경정비사업구역	구역 외
상업지역	2,531 (100.0%)	212 (8.4%)	2,319 (91.6%)

자료 : KLIS 용도지역(2011), UPIS 도시환경정비사업(2011)



(그림 2-25) 상업지역 및 도시환경정비사업지구/구역 지정현황

2) 현황 및 운영실태

(1) 용도계획 기준 및 개발현황

○ 지역별 토지유도 방향을 고려한 복수의 주용도 제시

— 도시환경정비사업의 용도계획은 도시환경정비기본계획상 토지이용계획에 따라 세 가지 이상 지역별 주용도를 제시하고, 이 중 하나를 선택하는 방식을 취하고 있다. 지역별 주용도는 서울시 도시계획조례에서 허용되는 용도로 한정된다.

— 예로 도심부는 “청계천복원에 따른 도심부 발전계획(2004)”에서 제시한 토지이용계획을 기본으로 하여 지역을 구분하고, 지역별 토지유도 방향에 맞는 복수의 용도를 제시하고 있다.

〈표 2-41〉 도심부 토지이용 및 지역별 주용도

지역구분	토지이용 유도방향	건축물 주용도(선택기능)
도심핵지역	도심부의 상징적인 업무중심지역으로 유지발전	업무, 숙박, 문화/집회 ※ 준주거지역 주거 주용도 가능
도심상업지역	다양하고 활력 있는 도심상업기능과 가로 특성을 유지, 보강	판매, 위락, 문화/집회, 숙박
역사문화 보전지역	역사적 분위기와 장소적 특성을 보존	도시환경정비구역 지정 금지 필요시 지구단위계획을 수립하여 관리
도심서비스지역	업무상업지원, 문화, 여가, 숙박 등 도심활동을 지원하는 서비스기능 유도	업무, 판매, 문화/집회, 숙박, 교육연구
도심형 산업지역	인쇄, 광고, 영상 등 도심형 산업 유지/지원	업무, 근린생활, 숙박, 아파트형 공장
도심주거지역	도심부에 필요한 주거기능 유지	주거(공동주택), 교육연구, 의료시설, 근린생활
도심복합 용도지역	장래 남북녹지축을 조성하면서 도심활성화를 위한 복합개발 유도	업무, 판매, 문화/집회, 숙박, 주거, 위락, 교육연구, 의료 등 복합개발 유도
혼합상업지역	다양한 상업활동의 유지, 강화	일반상업지역에서 허용되는 용도로 하되, 주거용도는 주용도에서 제외함.

자료 : 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획 도시환경정비사업부문(2010)

○ 도심은 업무 중심의 개발, 부도심은 주거위주의 개발 경향

- 2011년 현재 상업지역 내 도시환경정비사업이 완료되거나 시행 중인 지구는 총 239개 지구이며, 그 중 주용도 기준으로 85%(203개 지구)가 업무용도로 건축되었으며, 이어 공동주택 7%, 판매 5%, 숙박 2%, 기타 1% 순으로 건립되어, 업무용도 위주로 개발되었음을 알 수 있다.
- 그러나 부도심지역은 8개 지구 중 5개 지구(62.5%)가 주거용도로 개발되어 도시환경정비구역 지정 목적과 부합하지 않는 개발이 이루어졌다.

〈표 2-42〉 완료 건축물의 용도 현황

(단위 : 지구, %)

구분	총합계	업무	판매	숙박	기타	주거
도심	161 (100.0%)	140 (87.0%)	10 (6.2%)	4 (2.5%)	3 (1.9%)	4 (2.5%)
부도심 (웅산, 청량리)	8 (100.0%)	1 (12.5%)	2 (25.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	5 (62.5%)
마포	70 (100.0%)	62 (88.6%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	8 (11.4%)
총합계	239 (100.0%)	203 (84.9%)	12 (5.0%)	4 (1.7%)	3 (1.3%)	17 (7.1%)

(2) 용적률 계획기준 및 개발현황

○ 중심지별 동일한 밀도적용

- 도시환경정비사업 역시 지구단위계획과 마찬가지로 기준/허용/상한 용적률 체계로 운영되고 있으며, 도심 및 마포, 부도심 상업지역 내에서는 지역특성과 무관하게 중심지별로 동일한 용적률이 적용된다.
- 도심 및 마포의 경우 기준용적률은 600%(마포 700% 이하) 이하, 허용용적률은 인센티브 항목 충족 시 최대 800% 이하, 상한용적률은 최대 1,000%범위 내에서 정할 수 있다. 그 밖에 부도심 및 지역중심급 중심지는 해당 지구단위계획 또는 이미 수립된 관련계획에서 정한 기준을 따르도록 되어 있다.

○ 평균 용적률 700% 이상 고밀개발

- 완료 및 시행 중인 도시환경정비사업지구의 평균 용적률은 703%로 분석되었다. 부도심지역이 757%로 가장 높은 용적률을 보이고 있으며, 이어 도심 715%, 마포 668% 순으로 나타나 서울시 상업지역의 최근 15년간 신축된 건축물의 평균용적률(484%)을 크게 상회하는 것으로 분석되었다.
- 이는 도시환경정비사업을 통해 개발되는 건축물 용도의 80% 이상이 업무시설이며, 대부분 지역에서 기준용적률이 600% 이상으로 설정되므로 용적률 인센티브 등을 통해 평균 700% 이상의 고밀 개발이 가능하기 때문이다.

〈표 2-43〉 완료지구의 평균 건폐율 및 용적률

구분	평균 용적률
도심	715%
부도심(용산, 청량리)	757%
마포	668%
총합계	703%

(3) 건축물의 높이(층수) 및 규모 기준

○ 일반건축에 비해 완화된 높이기준 적용

– 도시환경정비사업의 높이기준은 도심부가 도심부관리계획에서 제시한 높이를 준용하고, 도심 외 지역은 대부분 최고높이를 지정하고 있다. 이러한 높이기준에 추가적으로 도시환경정비사업 유형에 따라 공공기여 없이 최대 20m를 추가하여 기준높이를 설정하며, 이에 더하여 공공용지 및 공개공지 제공에 따라 추가로 완화를 받을 수도 있다. 또한 도시환경정비구역내에서는 사선제한이 배제되는 등 일반건축행위에 비해 매우 완화된 높이기준이 적용된다. 한편 도시환경정비사업에서는 최대개발 또는 최소개발규모에 대한 제한이 없다.

○ 지구단위계획구역보다 2배 이상의 층수계획

– 완료지구의 건축물 평균 층수는 19층⁸⁾ 정도로 지구단위계획구역 내 상업지역에서 평균 개발층수가 8층 정도임을 고려할 때 2배 이상 고층 개발되는 것으로 나타났다. 부도심지역이 평균 27층으로 가장 높고, 이어 마포가 19층, 도심은 18층으로 파악되었다.

– 도시환경정비사업을 통해 건립된 건축물의 평균 건축면적은 1,800㎡ 정도이며, 대부분 1,000~2,000㎡ 규모로 개발되는 것으로 나타났다. 지역별로는 부도심지역이 평균 건축면적 4,191㎡로 가장 큰 규모로 개발되고 있었으며, 이어 도심(1,949㎡), 마포(1,398㎡) 순으로 조사되었다.

〈표 2-44〉 완료 및 시행지구의 평균 건축면적 및 층수

(단위 : ㎡, 층)

구분	평균 건축면적	평균 층수
도심	1,949	18
부도심(용산, 청량리)	4,191	27
마포	1,398	19
총합계	1,862	19

8) 통상적으로 업무시설의 평균 층고를 4m로 가정하면 평균 높이는 약 75m에 해당함.

3. 용도지구

1) 지정현황

- 용도지구는 미관·경관·안전 등 특정 목적에 따라 필요한 지역에 부분적으로 제한을 가하는 관리계획이다. 용도지구의 도입목적은 용도지역에서 지정하는 토지 및 건축물에 대한 제한을 강화하거나 완화하여 용도지역의 기능을 증진시키는 것이다. 용도지구에서는 특히 건축물의 용도나 높이 등을 제한하고 있으며, 상호 지정목적이 모순되지 않는 한 동일한 위치에 중복지정이 가능하다.
- 2011년 기준 현재 용도지구로 지정되어 관리되고 있는 서울시 상업지역의 면적은 954ha로 전체 상업지역(2,527ha)의 약 38%가 용도지구로 지정되어 관리되고 있다.

〈표 2-45〉 상업지역 내 용도지구 지정 현황

(단위 : ha, %)

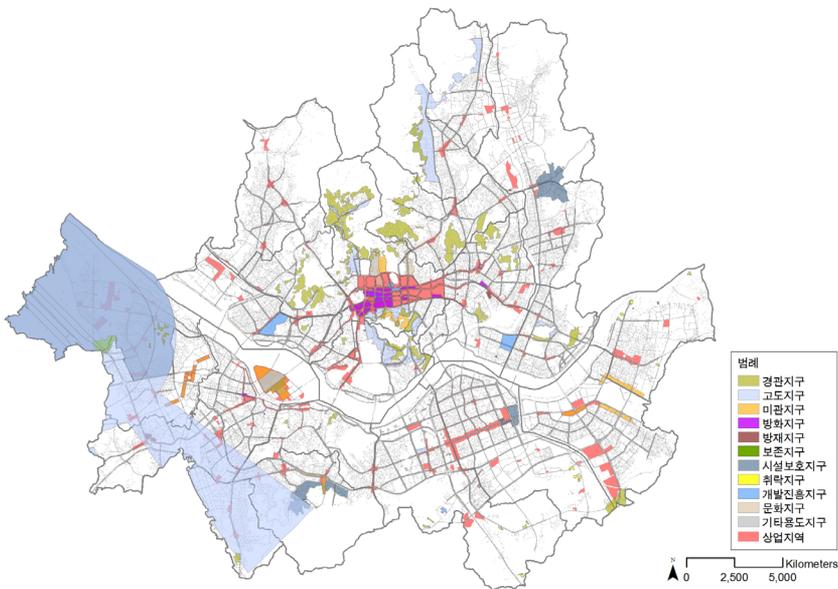
구분	전체	용도지구 지정	용도지구 미지정
상업지역	2,527 (100.0%)	954 (37.7%)	1,574 (62.3%)

주 : 용도지구는 동일 구역에 중복지정이 가능하며, 면적 산정 시 중복되는 용도지구는 합산하여 산정
 자료 : UPIs 용도지구(2011), KLIS 용도지역(2011)

○ 미관·고도·시설보호·방화지구 위주로 지정

- 상업지역에서 용도지구별 지정 현황을 살펴보면, 미관지구가 596ha(40%)로 가장 많은 면적을 차지하고 있으며, 이어 고도지구 284ha(19%), 방화지구 250ha(17%), 시설보호지구 247ha(17%) 순으로 나타나고 있다.
- 이를 상업지역별로 살펴보면, 중심상업지역은 명동 일대에 주로 방화지구(68%)가 지정되어 있으며, 이 외에도 개발진흥지구(24%)와 미관지구(9%) 등이 중복 지정되어 있음을 알 수 있다.

- 일반상업지역에 지정된 용도지구는 주로 간선도로변을 따라 지정되는 미관지구(43%)가 가장 많은 면적을 차지하고 있으며, 이 외에 고도지구(18%), 방화지구(17%), 시설보호지구(16%), 개발진흥지구(5%) 순으로 나타나고 있다.
- 근린상업지역은 강서구와 양천구, 금천구 일대 근린상업지역에 고도지구(38.1%)가 지정되어 있으며, 이외에 미관지구(33.5%), 시설보호지구(16.2%), 개발진흥지구(8.6%), 방화지구(3.5%) 등이 지정되어 있다.



〈그림 2-26〉 상업지역 내 용도지구 유형별 지정 현황

- 유통상업지역은 강서구 농수산물도매시장 유통상업지역 전체에 시설보호지구(45.3%)와 고도지구(45.3%)가 중복 지정되어 있으며, 그 외 지역에 미관지구(5.2%)가 일부 지정되어 있다. 또한 시 외곽에 위치한 가락시장 일대 유통상업지역에 시계경관지구(4.2%)가 일부 지정되어 있다.

〈표 2-46〉 상업지역 내 용도지구 유형별 지정 현황

(단위 : ha, %)

구분	총합계	중심상업	일반상업	근린상업	유통상업
시설보호지구	247 (16.6%)	0 (0.0%)	214 (15.9%)	8 (16.2%)	25 (45.3%)
문화지구	19 (1.3%)	0 (0.0%)	19 (1.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
방화지구	250 (16.8%)	27 (67.9%)	221 (16.5%)	2 (3.5%)	0 (0.0%)
방재지구	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
개발진흥지구	87 (5.8%)	9 (23.6%)	73 (5.4%)	4 (8.6%)	0 (0.0%)
경관지구	2 (0.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (4.2%)
미관지구	596 (40.1%)	3 (8.6%)	573 (42.7%)	17 (33.5%)	3 (5.2%)
시설물보존지구	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
취락지구	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
고도지구	284 (19.1%)	0 (0.0%)	240 (17.9%)	19 (38.1%)	25 (45.3%)
기타용도지구	2 (0.1%)	0 (0.0%)	2 (0.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
총합계	1,487 (100.0%)	40 (100.0%)	1,343 (100.0%)	50 (100.0%)	55 (100.0%)

주 : 용도지구가 중복되는 경우, 용도지구별 면적을 각각 산정하였음.

자료 : UPIS 용도지구(2011), KLIS 용도지역(2011)

2) 용도규제 및 개발현황

—상업지역에 지정된 용도지구 중 대부분을 차지하고 있는 미관지구와 고도지구, 시설보호지구를 중심으로 용도지구에서 규제하고 있는 용도, 높이 등의 규제사항과 개발 현황을 분석하였다.

○ 불허용도 위주의 용도규제로 상업지역 내 용도규제 효과가 미미

—서울시 도시계획조례에 따라 각각의 용도지구 내에서는 고도지구를 제외하고, 지정 목적별로 건축물의 용도를 불허용도 위주로 규제하고 있다.
 —공용시설을 보호하고 공공업무기능을 효율화하기 위하여 지정되는 공용 시설보호지구는 여의도 국회의사당 및 강남구 삼성동 일대에 지정되어 있으며, 주거시설·판매시설(일부)·운수시설·노유자시설·취락시설·공장 등의 건축물 용도를 제한하고 있다. 공항시설의 보호와 항공기의

안전운행 등을 위해 지정되는 공항시설보호지구는 강서구 일대에 지정되어 있으며, ‘항공법’에 따라 건축물, 배출시설의 허가·신고대상인 공장, 발전시설 등을 제한하고 있다.

〈표 2-47〉 용도지구 유형별 건축물 용도 제한

용도지구	지정목적	불허용도	관련법규	
시설 보호 지구	공용시설 보호	공용시설의 보호 및 공공업무기능의 효율화	단독주택, 공동주택, 문화 및 집회시설, 판매시설, 운수시설, 의료시설 중 격리병원, 교육연구시설, 노유자시설, 수련시설, 위락시설, 공장, 창고, 위 험물저장 및 처리시설, 자동차관련시설, 축사가축시설·도축장·도계장, 교 정 및 군사시설 중 교도소, 감화원 등, 묘지관련시설	도시계획 조례 제48조
	공항시설 보호	공항시설 보호와 항공기 안전운행	-‘항공법’에 따라 제한되는 건축물 -공장 중 대기환경, 수질 및 생태계, 폐기물, 소음 규제에 대한 관련법에 의해 배출시설 설치허가를 받거나 신고해야 하는 시설 -발전시설(지역난방을 위한 열병합발전시설)	
미관 지구	중심지	토지의 이용도가 높은 지역의 미관 유지·관리	의료시설 중 정신병원 및 격리병원, 옥외철탑이 있는 골프연습장, 공장, 창고시설, 위험물 저장소, 자동차관련시설(주차장 제외), 축사가축시설·도 축장·도계장, 분뇨 및 쓰레기처리시설, 교도소, 감화원 및 범죄자의 갱생·교 육 등의 용도시설, 묘지관련시설(단, 건축선으로부터 2m 이상 차폐조경 등 미관보호시설을 하는 경우 심의를 통해 일부 가능)	도시계획 조례 제44조
	일반	중심지 및 역사문 화 이외 지역의 미 관 유지·관리	-중심지 및 일반미관지구에서의 불허용도 -위락시설	
	역사문화	문화재와 문화적 건축물 등의 미관 유지·관리		
	조망가로	도시이미지 및 주 변 자연경관의 조 망확보와 가로공간 의 개방감 확보		
고도 지구	최고고도	환경과 경관을 보 호하고 과밀의 방 지를 목적으로 건 축물 높이의 최고 한도를 정할 필요 가 있는 지구	-	-

-토지이용도가 높은 지역에서 미관의 유지·관리를 목적으로 설정되는
중심지미관지구는 도심 일부와 여의도 일대, 목동 지역중심, 잠실 지역
중심 일대에 지정되어 있으며, 옥외철탑골프연습장·공장·창고·위험
물처리시설 등의 건축물 용도를 제한하고 있다. 중심지 및 역사문화 이
외 지역의 미관 유지 및 관리를 위해 설정되는 일반미관지구는 잠실지역

중심 및 송파구 올림픽공원 일대에 주로 지정되어 있으며, 건축물 용도에 대한 규제는 중심지미관지구에서의 규제와 같다.

—문화재와 문화적 건축물 등의 미관 유지 및 관리를 위해 설정되는 역사문화미관지구는 남산 주변과 경복궁 주변 등에 주로 지정되어 있으며, 도시이미지 및 주변 자연경관의 조망확보를 위해 설정되는 조망가로미관지구는 중구 회현사거리 주변에 일부 지정되어 있다. 역사문화미관지구와 조망가로미관지구에서의 주 규제사항은 일반 및 중심지미관지구에서 불허하고 있는 용도 외에 위락시설을 추가로 제한하는 점이다.

○서울시 상업지역 평균에 비해 높은 상업 및 근생비율

—특정시설 보호를 목적으로 지정된 시설보호지구는 업무시설의 비율이 상대적으로 높은 편이며, 미관지구와 고도지구는 서울시 상업지역 평균에 비해 높은 상업 및 근린생활시설 비율을 보인다.

〈표 2-48〉 용도지구 유형별 건축물 용도 연면적 구성

(단위 : ha, %)

구분		전체	업무	상업	근생	기타	주거
시설보호지구	공용시설보호	246.1 (100.0%)	167.4 (68.0%)	7.1 (2.9%)	55.7 (22.6%)	15.6 (6.4%)	0.2 (0.1%)
	공향시설보호	116.7 (100.0%)	24.5 (21.0%)	24.2 (20.8%)	31.1 (26.7%)	6.4 (5.5%)	30.4 (26.1%)
미관지구	중심지	2,680.9 (100.0%)	1,266.6 (47.2%)	291.6 (10.9%)	549.9 (20.5%)	226.7 (8.5%)	346.1 (12.9%)
	일반	433.4 (100.0%)	156.5 (36.1%)	98.3 (22.7%)	68.6 (15.8%)	41.8 (9.6%)	68.2 (15.7%)
	역사문화	35.3 (100.0%)	20.2 (57.2%)	9.0 (25.4%)	1.5 (4.3%)	3.7 (10.4%)	0.9 (2.6%)
	조망가로	5.1 (100.0%)	0.1 (2.2%)	0.0 (0.0%)	0.0 (0.6%)	0.1 (1.8%)	4.9 (95.5%)
고도지구	최고고도	369.5 (100.0%)	116.3 (31.5%)	46.7 (12.6%)	97.2 (26.3%)	28.5 (7.7%)	80.9 (21.9%)

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정하였으며, 지하층 연면적은 제외

자료 : 서울시 건축물 관리대장(2011)

- 미관지구는 주로 간선변을 따라 지정되는 입지특성상 노선상업지역에 다수 지정되어 있어 근생 및 상업용도의 비율이 높고, 고도지구는 높이 제한으로 인해 고층·고밀개발이 필요한 업무나 주거용도의 개발보다 상업 및 근린생활시설 위주로 개발되는 경향이 있다.
- 조망가로미관지구는 상업지역에 매우 적은 지정면적(1,237㎡)에다 고밀 주상복합으로 개발되어 높은 주거비율을 보인다.

3) 높이(층수) 및 용적률 현황

○ 밀도보다는 높이위주의 규제

- 시설보호지구는 높이제한이 없고, 미관지구는 역사문화미관지구(4층 이하로 제한)와 조망가로미관지구(6층 이하로 제한)에서만 높이를 규제하고 있으며, 고도지구는 지역특성에 따라 일률적으로 높이를 규제하거나 세부구역별로 차등적용하기도 한다. 그러나 이들 용도지구의 경우 모두 용적률에 대한 규제는 없다.

〈표 2-49〉 용도지구 유형별 건축물 높이 제한

용도지구		건축물 높이	관련법규
시설보호지구	공용시설 보호	-	-
	공향시설 보호	-	-
미관지구	중심지	-	-
	일반	-	-
	역사문화	4층 이하(심의 시 6층 이하)	도시계획조례 제45조
	조망가로	6층 이하(심의 시 8층 이하)	
고도지구	최고고도	<ul style="list-style-type: none"> -남산주변 : 세부구역별로 차등 -경복궁 주변 : 세부구역별로 차등 -운수동 일대 : 5층 20m -김포공항 주변(강서,양천,구로,영등포,금천,관악) : 활주로 높이 미만-해발 372.9m 이하 -국회의사당 주변 : 해발 65m, 55m 이하 	건축조례의 행위제한과 같은 최고, 최저높이 규제

○ 미관, 고도지구는 저층·저밀로 개발

- 용도지구의 유형별로 개발되는 평균 층수를 살펴본 결과, 최고높이를 규제하고 있는 최고고도지구의 평균 층수는 4.2층 정도로 다른 용도지구의 평균 층수에 비해 상대적으로 낮게 개발되는 것으로 나타났다. 미관지구 역시 입지적 특성과 함께 층수규제의 효과로 인해 상대적으로 저층·저밀로 개발되는 경향을 보인다. 공항시설보호지구는 별도로 층수규제를 하고 있지는 않으나 최고고도지구와 중복 지정되어 있어, 평균층수가 낮게 개발되는 것으로 조사되었다.
- 용적률도 최고고도지구와 공항시설보호지구에서 다른 용도지구에 비해 상대적으로 낮게 나타나고 있는데, 이는 용적률과 밀접한 관계가 있는 층수 등을 용도지구 내에서 규제하고 있기 때문인 것으로 보인다.

〈표 2-50〉 용도지구 유형별 평균 용적률 및 층수

(단위 : %, 층)

구분		평균 용적률	평균 층수
시설보호지구	공용시설 보호	403.4%	11.2
	공항시설 보호	178.5%	4.1
미관지구	중심지	371.1%	4.5
	일반	230.1%	4.8
	역사문화	264.4%	5.2
	조망가로	675.0% ⁹⁾	33.0
고도지구	최고고도	239.9%	4.2

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정하였으며, 지하층 연면적은 제외

자료 : 서울시 건축물 관리대장(2011)

9) 상업지역 내 조망가로미관지구는 지정 면적이 매우 적고, 건축물대장 조망가로미관지구 내 소재한 건축물은 1개소이며, 확인결과 주상복합(남산쌍용플래티넘)으로 개발되어 용적률과 층수가 높게 분석된 것으로 나타났다.

제4절 소결

○ 상업지역에 대한 관련 연구 및 법 제도상의 정의 미흡

-서울시 상업지역이 중심지 육성, 토지의 집약적 활용, 고용 창출 등 도시의 핵심적인 역할을 수행함에도 불구하고 상업지역의 중요성과 위상에 비해 관련 정책이나 연구실적은 미미하다.

-법 제도상에서 상업지역의 개념, 기능, 역할 등이 일반적이어서 서울에 적용하기에 한계가 있다. 특히, 상업지역을 세분하게 관리할 수 있는 중심·일반·근린·유통상업지역의 차이가 모호하여 관리상 어려움이 있다.

○ 상업지역의 추가수요에 체계적 대응 필요

-상업지역은 1990년대 이후 지속적으로 증가하고 있으며 이는 녹지지역과 주거지역이 상업지역으로 변경되기 때문이다. 최근 들어 균형발전과 자치구의 중심지 활성화를 위한 상업지역의 추가지정 요구가 급증하고 있다.

-기성시가지의 특성을 반영하여 상업지역의 밀도 및 용도를 관리하면서, 녹지지역의 훼손을 최소화할 수 있는 관리전략이 요구된다. 이를 위하여 서울시 입지 및 지역특성을 반영한 상업지역의 관리방안 마련이 필요하다.

○ 법·제도상 용도 및 밀도 차별성 미흡과 일반상업지역 위주의 관리

-현행 서울시 도시계획조례상 상업지역별 허용용도의 차이가 거의 없고, 용적률 역시 상업지역별 최대한도만을 규정한 채 획일적으로 적용되고 있다.

-또한 서울시 상업지역은 지역별로 중심지 위계나 기반시설의 정도, 상업지역 지정목적 등이 상이함에도 불구하고, 전체 상업지역의 약 90%가 일반상업지역으로 지정되어 지역특성을 고려한 정교한 관리가 어려운 실정이다.

○ **상업지역의 용도 및 밀도는 지역특성에 따라 차등적으로 나타남**

– 서울시 상업지역의 약 75%가 도심, 부도심, 지역중심, 지구중심 등에 골고루 분포하고 있다. 상업지역의 용적률은 중심지 위계 및 종별로 비례하여 차등적으로 나타난다. 단, 최근 들어 지구중심의 개발 용적률이 520%로 지역중심의 484%에 비하여 높은 비율을 보이고 있다.

– 상업지역의 용도분포를 보면, 도심과 부도심은 업무 및 상업중심, 지구중심은 근린생활 및 주거중심 등으로 중심지 위계에 따라 차등화가 나타난다. 그러나 2000년 이후 주거용도가 매년 급증하고 있으며, 특히 1995년 이후 지구중심에서 신축 용도의 42.5%가 주거복합의 형태로 개발되는 등 주거지 위주의 개발이 본격화되고 있는 양상이다.

○ **지구단위계획으로 상업지역 전체를 관리하기에는 한계**

– 지구단위계획구역으로 지정된 상업지역은 전체 상업지역의 54%에 불과하여 지구단위계획 외의 상업지역은 물론 노선상업지역과 같은 특정 상업지역까지 관리하기에는 한계가 있다.

○ **지구단위계획의 실효성 제고를 위한 방향전환 필요**

– 지구단위계획구역은 상업지역의 밀도, 용도 등을 실질적으로 차등 관리할 수 있는 수단이다. 그러나 실제로는 중심지 위계나 특성에 따른 밀도 계획이 아닌 점도조건에 따라 계획이 이루어져 서울시 차원에서 중심지 위계와 특성에 따른 차등 관리는 이루어지지 않고 있으며, 소극적인 용도 설정 때문에 용도 규제 효과는 거의 없는 것으로 나타났다.

○ **도시환경정비사업의 다양성 확보**

– 도시환경정비사업은 도심, 부도심 등 중심지 상업지역에 필요한 대형 업무 및 상업시설과 도로, 공원 등 기반시설을 공급하는 등 서울시 상업지역의 주요한 정비수단으로 활용되고 있다.

– 그러나 도시환경정비기본계획상 밀도체계는 서울시 조례상 밀도체계를

준용하고 있어 지역특성과 상관없이 평균 700% 수준의 용적률을 보이고 있다. 또한 전면 철거 위주의 정비사업 추진으로 지역 고유의 특성이 약화되는 등의 문제가 발생하고 있어 지역특성을 반영한 밀도 차등화와 다양한 정비수법의 개발과 적용이 요구된다.

○ **용도지구의 효율적인 활용**

—용도지구는 불허용도 열거방식 및 높이 규제 위주로 운영되어 상업지역 내 용도와 밀도 차등화의 실효성은 크지 않다. 단, 미관·고도지구 등에서 높이 규제로 인해 용적률 규제효과가 나타나고 있다.

제 3 장 서울시 상업지역의 진단

제1절 상업지역 관련 제도 및 운영상 문제

제2절 상업지역의 현상적 문제

제3절 소결

제 3 장

서울시 상업지역의 진단

제1절 상업지역 관련 제도 및 운영상 문제

1. 상업지역별 허용용도의 차별성 미흡

- 현행 건축물의 용도규제 방식은 건축법과 국토법에 근거하고 있다. 건축법(제2조제2항)은 건축물의 용도를 28개로 나누고, 동법 시행령은 이를 126개의 세부용도로 구분하고 있다. 국토법은 건축법에 따라 세분된 용도를 용도지역별로 허용용도를 열거하고, 일부 용도를 조례에 위임하여 허용·불허여부를 결정하도록 하고 있다.
- 이처럼 건축법은 건축물의 용도를 세부적으로 구분하고 있으나, 실제 국토법상 허용용도는 매우 느슨한 편이다. 특히 상업지역에서는 공해 공장, 위험물저장 및 처리시설, 폐차장, 관광휴게시설 등을 제외한 대부분의 용도가 허용되고 있으며, 준주거지역도 숙박 및 위락시설이 불허되는 것 외에는 상업지역과 거의 동일한 허용용도 규제를 받고 있다.
- 상업지역의 경우 중심·일반·근린상업지역 간의 허용용도는 거의 동일하며, 유통상업지역만이 주거, 의료, 교육, 운동시설 등을 불허하고 있어 차이가 있다.

- 또한 상업지역별로 허용되는 용도의 규모에 대한 차별성도 거의 없다.
 예로 근린상업지역에서의 3,000㎡ 이상 판매 및 운수시설은 조례에 위임된 용도로서 허용하지 않을 수 있지만 서울시 도시계획조례에서는 이를 허용하고 있어 중심 및 일반상업지역과 동일하게 대형 판매 및 운수시설이 입지할 수 있게 된다.

〈표 3-1〉 상업지역별 허용용도 현황

구분	중심상업	일반상업	근린상업	유통상업	준주거	
주거	단독	○	○	●	X	●
	공동	○	●	●	X	●
근생(1층, 2층)	●	●	●	○(2층근생 조례 규정)	●	
문화 및 집회	●	●	○	○	○	
판매시설	●	●	●(3,000㎡ 이상 조례 규정)	●	○	
운수시설	●	●	●(3,000㎡ 이상 조례 규정)	●	○	
의료시설	○	●	▲ (격리병원 제외)	X	▲(격리병원 제외)	
교육연구	○	○	●	X	●	
수련시설	○	△ 생활권수련시 설만 허용	●	○	●	
운동시설	○	○	●	X	●	
업무시설	●	●	○	○	○	
숙박시설	▲	▲	▲	▲	X	
위락시설	▲	▲	△	△	X	
공장	△(인쇄,제조업 허용)	△(아파트형 공장, 인쇄,제조업 허용)	△(아파트형 공장, 인쇄,제조업 허용)	X	△ (인쇄,제조업 허용)	
자동차관련시 설	○ (폐차장 불허)	○ (폐차장 불허)	△ (주차장,세차장, 차고 등만 허용)	○	○ (폐차장 불허)	
관광휴게 시설	X	○	X	X	X	

주1 : ● : 국토법에서 허용, ○ : 조례에 위임 허용, ▲(법)/△(조례) : 조건부 허용, X : 불허

주2 : 주거의 경우 다른 용도와 복합된 것에 한함(단 근린상업지역은 주거용 단독주택 건축 가능).

주3 : 숙박(일반숙박시설) 및 위락시설의 경우 주거지역 경계 50m 이내의 지역에서는 건축 및 용도변경 불가.
 50m 초과 200m 이내의 지역은 심의를 거쳐 건축 및 용도변경 제한 가능

- 느슨한 허용용도에도 불구하고 상업지역별 용도를 분석한 결과를 보면, 중심 및 일반상업지역은 업무 및 상업비율이 높고, 근린상업지역은 근린 생활시설 비율이 높은 것으로 나타났다. 즉 상업지역별로 주용도의 차이가 있는 것으로 분석되었다.
- 이러한 결과는 사실상 지역별 특성에 기인한 것이며, 중심상업지역이 명동, 용산, 상암 등 중심성이 높은 지역에 지정되어 업무 및 상업비율이 높고, 근린상업지역은 대규모 업무 및 상업용도의 개발수요가 낮은 지구 중심에 지정되었기 때문이다.
- 그러나 현실적으로는 이러한 지역특성과 무관하게 대부분 일반상업지역으로 지정되어 있기 때문에 상업지역 전체적인 측면에서는 차별성을 가진다고 보기 어렵다. 이를 보완하기 위해 지구단위계획 등의 관리기법을 통해 지역특성에 따라 용도를 차별적으로 적용할 수 있는 제도가 마련되어 있으나, 근본적으로 상업지역별 허용용도에 차이가 없고, 서울시 상업지역의 절반 정도는 지구단위계획이 수립되어 있지 않기 때문에 실효성이 크지 않다는 문제를 가지고 있다.

2. 사실상 단일 밀도 시스템

- 용도지역별 밀도체계는 국토법 및 서울시 조례에 의하면 지역특성에 따라 차등적용이 가능하다. 예를 들어 일반상업지역의 경우 국토법은 300~1,300% 범위로 규정하고 있으며, 서울시 조례는 800% 이하로 규정하고 있다.
- 그러나 지역특성에 따른 밀도 차등 관리를 위한 가이드라인 부재로 사실상 일반상업지역은 용적률 800%라는 단일 체계로 운영되고 있는 실정이다. 서울시 상업지역의 대부분이 일반상업지역임을 감안할 때 서울시 전역이 용적률 800%로 획일적으로 관리되고 있는 것이다.

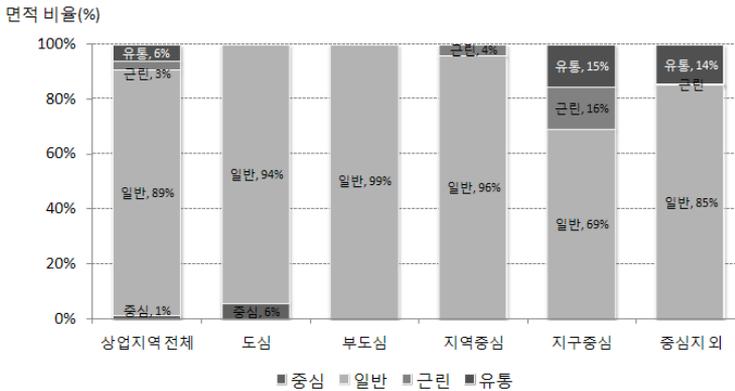
- 서울의 상업지역은 중심지 위계별로 개발되는 용도와 개발수요의 차이 때문에 실제 개발밀도에 차이가 발생한다. 즉, 상업지역 용적률체계와 무관하게 지역의 특성에 따라 용적률의 차이가 존재하는 것이다. 이러한 지역적 입지특성과 차별성이 존재함에도 불구하고 단일한 용적률체계로 관리하게 된다면 도시기능의 다양성을 반영하지 못하는 등 도시관리상의 한계가 나타나게 될 것이다.
- 대표적인 사례로는 최근 개발동향에서 나타나는 지구중심과 지역중심 간의 역전현상을 들 수 있다. 최근 15년간 상업지역의 평균 용적률을 살펴보면 지구중심이 520%로 지역중심의 484%에 비하여 훨씬 높게 나타난다. 또한 800% 고밀개발의 기대감과 가능성으로 주변 경관과 부합하지 않는 과도한 돌출개발이 나타날 여지는 항상 존재하게 된다.
- 실제로 일반상업지역 내 개발밀도는 법정밀도인 800%의 절반 수준에도 미치지 못함에도 불구하고 과다하게 설정된 법정밀도로 인해 개발기대 심리에 따른 과도한 지가상승, 무분별한 상업지역으로의 변경요구가 잇따르고 있는 실정이다.

〈표 3-2〉 법·조례상 건폐율 및 용적률

용도지역	국토법		서울시 도시계획조례	
	건폐율(%)	용적률(%)	건폐율(%)	용적률(%)
중심	90	400~1,500	60	1,000 (단, 4대문안 800)
일반	80	300~1,300	60	800 (단, 4대문안 600)
근린	70	200~900	60	600 (단, 4대문안 500)
유통	80	200~1,100	60	600 (단, 4대문안 500)

3. 일반상업지역 위주의 지정 및 변경

- 서울시 상업지역은 중심지 위계나 기반시설의 정도 등이 상이함에 따라 개발 가능한 밀도와 용도에 차이가 있음에도 불구하고, 대부분 일반상업지역으로 지정·관리되고 있다.
- 일반상업지역으로 지정되고 있는 이유는 상업지역별 허용용도가 변별력이 없고 밀도체계가 사실상 단일 용적률 체계로 운영되고 있기 때문이다. 또한 상업지역 내 용도 및 밀도를 세밀하게 관리할 수 있는 관리지침 및 가이드라인 성격의 기준도 없기 때문에 상대적으로 개발이 용이한 일반상업지역으로 운영하고 있는 것이다.
- 아울러 서울시는 고밀개발이 가능한 중심상업지역을 보수적으로 운용하고, 자치구는 상대적으로 낮은 밀도를 적용받게 되는 근린상업지역을 기피한다. 이에 따라 서울시 상업지역은 일반상업지역 중심으로 운영되고 있는 것이다.



〈그림 3-1〉 상업지역별 지정 현황

- 일반상업지역 위주로 지정하여 운영함에 따라 상이한 특성을 가진 지역이 획일적인 규제를 받게 된다. 예를 들어 여의도처럼 고밀·대형 업무

시설이 집적된 고차 중심지나, 시흥 지구중심처럼 소규모 근린생활시설이 밀집한 용적률 150%의 저밀상업지역이나, 도곡 지구중심처럼 저차 중심지에 용적률 800% 이상 고밀주거로 개발된 지역 등은 용도 및 밀도가 큰 차이를 보임에도 불구하고 획일적으로 일반상업지역으로 지정되어 있다.

- 상업지역의 획일적인 관리는 고밀이 필요한 고차중심지가 제대로 육성되지 못하거나, 개발 잠재력이 없는 저밀상업지역에 고밀개발에 대한 기대감만 상승시켜 오히려 개발을 억제하게 하거나, 상업지역 지정취지와 다르게 주거중심의 개발을 유도하는 등 부작용을 야기하기도 한다.



〈그림 3-2〉 여의도 일대 일반상업지역 (대형 업무/상업 밀집)



〈그림 3-3〉 시흥 지구중심 일대 일반상업지역(소규모 상업 밀집)



〈그림 3-4〉 도곡 지구중심 일대 일반상업지역(주거 밀집)



〈그림 3-5〉 연신내 지역중심 일대 일반상업지역(소규모 근생 밀집)

제2절 상업지역의 현상적 문제

- 앞에서 상업지역별 허용용도의 차별성 미흡, 사실상 종별 단일 용적률 시스템 적용, 일반상업지역 위주의 지정 및 관리 등 제도 및 운영상의 문제를 살펴보았다. 이러한 문제는 1)지역맥락을 고려하지 않는 개발, 2)중심지 위계와 부합하는 않는 개발, 3)과도한 지가상승에 따른 상업지역 개발 위축, 4)상업지역 내 과도한 주거도입 등의 도시문제를 야기하고 있다.
- 이러한 문제는 상업지역 일부지역에 한해 나타나는 경향을 보이지만, 이 상태가 지속된다면 향후 상업지역 전반의 문제로 확대될 여지가 있다고 판단된다. 따라서 이 절에서는 이러한 제도 및 운영상 문제로 인해 발생하는 상업지역의 현상적 문제실태를 살펴보도록 한다.

1. 지역맥락을 고려하지 않는 개발

1) 서울의 고유한 특성을 간직한 지역의 멸실

- 서울의 도심부는 600년 이상의 오랜 시간에 걸쳐 쌓아온 역사성과 문화적 다양성 등을 간직한 지역이며, 기능상 상호보완적인 업종들이 상호연계·밀집되어 특화된 지역이다.
- 도심부는 명동에 중심상업지역이 일부 지정된 것을 제외하고는 대부분 일반상업지역으로 지정되어 있어 획일적인 용도와 밀도규제가 적용된다. 이에 따라 지역맥락을 고려하지 못한 고밀·대형개발이 이루어져 기존의 도시조직이 가지고 있던 고유의 특성이 사라지고, 지역특성 단절, 주변과의 부조화된 도시경관 형성, 상업가로의 활력 상실 등 여러 문제가 발생하고 있다.
- 대표적인 예로 종로구에 위치한 피맛길의 재개발 사례이다. 피맛길은 조

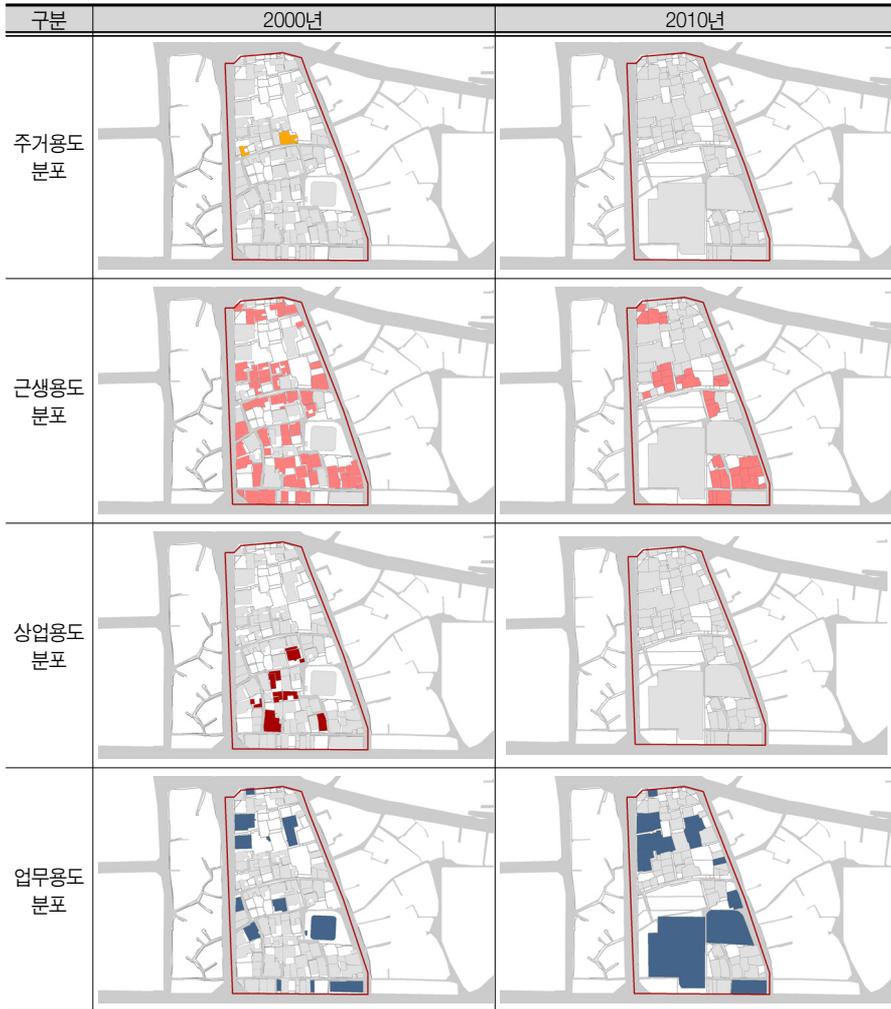
〈표 3-3〉 피맛길 일대 용도, 필지규모, 용적률 변화

(단위 : %, m)

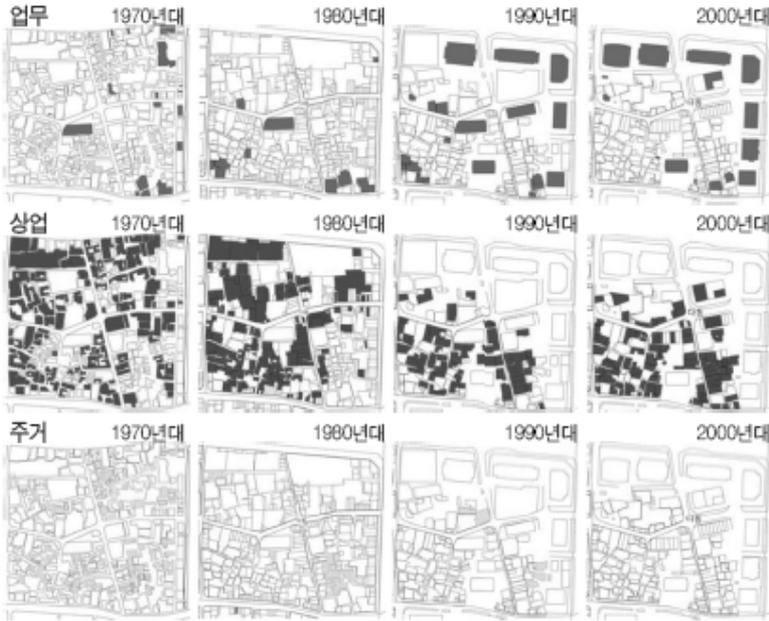
구분	필지별 주용도					평균 필지 규모	평균 용적률
	업무	상업	근생	기타	주거		
2000년	31%	10%	56%	2%	2%	115	225.1
2010년	73%	-	26%	2%	-	151	523.6

자료 : 서울시 재산세 과세대장(2000, 2010), 연속지적(2002, 2010)

〈표 3-4〉 피맛골 일대 건축물 주용도 변화(2000, 2010)



-중구 다동 역시 과거에는 갖가지 음식점들이 입지해 있는 서울의 대표적 인 먹자골목이었으나 1973년 서울시 최초의 도심재개발구역으로 지정되어 도심재개발사업이 진행되면서 기존의 음식점들은 이전하거나 사라지고, 지금은 고층 고밀의 대형 업무빌딩들만 남아 있다.



자료 : 유재형·김기호, 서울 도심재개발사업으로 인한 건물용도 변화에 관한 연구, 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집, 2006

〈그림 3-8〉 다동 구역의 건축물 주용도 변화

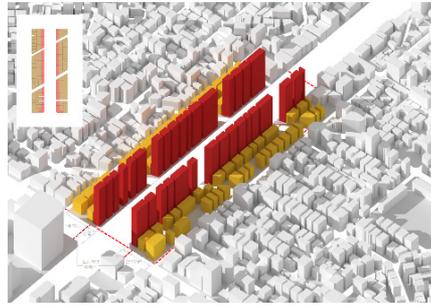
2) 도시 경관 훼손

-상업지역 중 저밀의 주거지역 및 수변·녹지·구릉지 등과 연접해 있는 지역에서 고층·고밀개발로 자연경관이 훼손되거나, 도로변에 띠 형태로 지정된 노선상업지역에서 얇은 판상형의 기형적 형태 고밀개발로 인해 도시경관이 훼손되는 사례가 발생하고 있다.

-특히, 노선상업지역은 주거지역과 필지를 경계로 연접하고 있는 경우가 많아 이면부 주거환경을 고려한 차등적인 밀도계획이 필요하다. 그럼에도 불구하고, 상당수 노선상업지역에 지구단위계획이 지정되어 있지 않기 때문에 용적률 800%의 고밀업무나 주거복합건물로 개발되어 일조권 및 사생활 침해, 통과교통에 의한 소음 등 주거환경 악화를 초래하고 있다.



〈그림 3-9〉 신사동 일대 노선상업지역



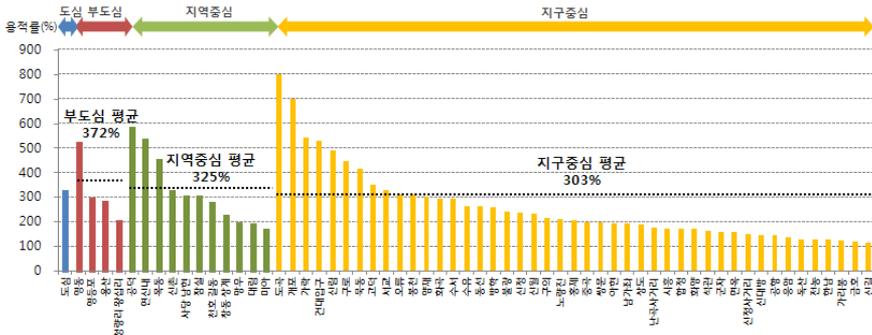
자료 : 서울특별시 도시관리계획 재정비, 2012

〈그림 3-10〉 현행 노선상업지역 개발 예시

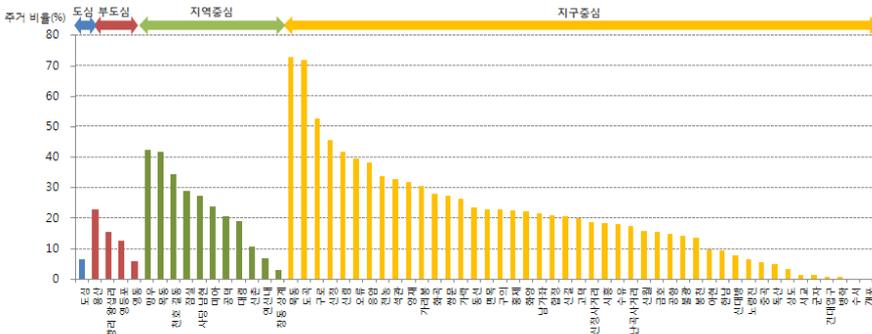
2. 중심지 위계와 부합하지 않는 개발

- 현행 상업지역 용적률체계는 국토법 및 서울시 도시계획조례에 의해 종별로 다소 밀도차이가 존재하나, 중심지 위계와 상관없이 대부분 일반상업지역으로 지정되어 있어 중심지 위계에 따른 밀도 차등적용이 어렵다.
- 다만, 지구단위계획에서 중심지 위계에 따라 밀도의 차등적용을 유도하고 있으나, 실제 계획내용을 보면 중심지 위계별로 큰 차이가 없고, 오히려 택지개발지구나 생활권중심 등에서 기준용적률이 더 높게 설정되어 있는 경우가 발생하고 있다. 또한 중심지별로 실제 개발용적률을 분석한 결과 지구중심이 지역중심보다 고밀개발되는 경향을 보이기도 한다.
- 개별 중심지의 상업지역 평균 용적률을 살펴보면, 상대적으로 중심지 위

계가 낮은 도곡, 목동, 구로 등의 지구중심에서 평균 개발 용적률이 부도심이나 지역중심의 평균 용적률보다도 크게 높은 것을 알 수 있다. 특히 이들 지역은 주거중심으로 개발되어 중심지 위계는 물론 상업지역의 지정 취지와도 부합하지 않는 개발양상을 보이고 있다.



〈그림 3-11〉 상업지역 내 중심지 위계별 용적률 현황(2011)



〈그림 3-12〉 상업지역 내 중심지 위계별 주거비율 현황(2011)

3. 과도한 지가상승에 따른 상업지역 활성화 저해

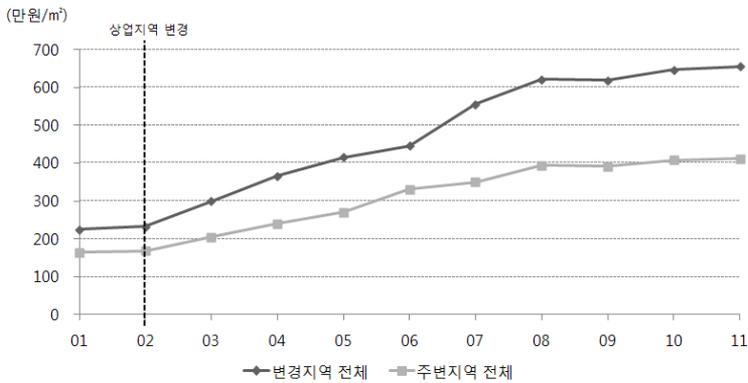
—상업지역으로 변경된 일부지역은 특별한 개발계획이나 개발수요가 없는

데도 용적률 800%의 고밀개발에 대한 기대심리 등으로 인한 지가상승으로 상업지역의 개발이 위축되고, 오히려 주변의 준주거나 제3종일반주거지역에서 개발이 활발히 이루어지는 사례가 발생하고 있다.

—이에 따라 2000년 이후 상업지역으로 변경된 지역 중 고시도면으로 확인이 가능한 6개 지역¹⁰⁾을 대상으로 변경지역과 그 주변지역(준주거 및 제3종일반주거)의 지가, 용도, 밀도, 신축활동 등을 분석하였다.

○ **상업지역 변경 이후 약 3배 지가상승**

—분석결과 상업지역 변경 이후 대상지역의 평균지가는 약 2.8배 상승하였으며, 주변지역의 지가에 비해 40%가량(㎡당 약 240만원) 높은 것으로 나타났다. 전체적으로 상업지역 변경 이후 변경지역과 주변지역 간의 지가 차이는 점점 커지는 것으로 파악되었다.



〈그림 3-13〉 변경 상업지역과 주변 주거지역의 지가 변화(2001~2011)

10) 건대·구의·이태원·중곡·홍제·화양지구단위계획구역 내 상업지역으로 변경된 6개 지역을 대상으로 분석하였음.

〈표 3-5〉 변경 상업지역과 주변 주거지역의 지가 변화

(단위 : 만원/㎡)

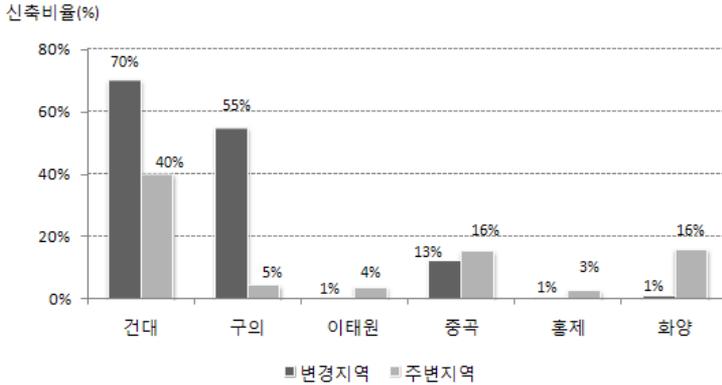
구분	01	02 (상업지역 변경)	03	04	05	06	07	08	09	10	11	
변경 상업지역 전체	226	233	300	367	416	446	555	622	619	647	656	
주변 주거지역 전체	164	169	205	240	272	330	350	395	391	409	413	
건대	변경 상업지역	322	333	461	597	677	711	885	992	980	1,034	1,050
	주변 주거지역	152	157	189	221	248	332	337	382	378	393	399
구의	변경 상업지역	185	192	251	309	341	365	482	533	529	567	578
	주변 주거지역	142	144	185	231	247	299	337	372	367	390	397
이태원	변경 상업지역	326	333	398	480	527	540	635	722	737	756	763
	주변 주거지역	284	291	353	407	462	478	537	616	611	629	627
중곡	변경 상업지역	209	215	280	362	404	436	559	624	613	644	649
	주변 주거지역	119	121	148	183	201	223	273	304	300	319	325
홍제	변경 상업지역	209	220	276	297	365	394	468	526	542	565	572
	주변 주거지역	142	147	179	195	233	270	303	340	343	362	367
화양	변경 상업지역	218	225	296	378	421	451	580	649	629	653	663
	주변 주거지역	136	141	168	207	231	274	287	319	313	327	332

자료 : 서울시 토지특성자료(2011)

○ 상업지역보다 지가가 낮은 주변지역에서 신축 활발

- 변경지역과 그 주변지역을 대상으로 신축비율을 비교한 결과, 중곡, 홍제, 화양 등의 변경지역에서는 변경 이후 10년이 경과하였으나 신축비율은 1% 내외로 매우 저조하며, 1% 수준의 신축용도 역시 상업지역의 높은 지가를 감당할 수 있는 주거로 개발되었다.
- 반면 구체적인 개발계획과 자치구의 중심지 육성여지가 강했던 건대입구나 구의지역에서는 신축비율도 50% 이상으로 활발하고, 개발용도 역시 업무, 상업, 문화시설 등 상업지역 지정목적에 부합하는 개발이 이루어졌다.
- 주목할만한 점은 화양이나 중곡, 홍제와 같이 변경지역과 주변지역 간의 지가차이가 큰 지역은 주변 준주거 또는 3종일반주거지역에서 신축활동이 더 활발히 일어난다는 것이다. 이는 고밀개발에 대한 기대심리가 지가상승으로 이어지면서 상업지역의 개발이 위축되고 오히려 상대적으로 지가가 낮은 주변 준주거지역 등에서 개발이 활발히 이루어진 것으로 판단된다.
- 물론 이들 상업지역의 신축이 저조한 이유는 구체적인 개발계획 부재,

자치구 개발의지 미흡, 지역 내 상업·업무 수요 저조 등 다양하겠지만, 지역여건을 고려하지 않은 획일적인 고밀 상업지역으로의 변경에 따른 지가상승이 한 가지인 것은 분명해 보인다.



〈그림 3-14〉 변경 상업지역과 주변 주거지역의 신축비율

〈표 3-6〉 변경 상업지역과 주변 주거지역의 건축물 용도 구성(2011)

(단위 : %)

구분	업무		상업		근생		기타		주거		
	현재	신축	현재	신축	현재	신축	현재	신축	현재	신축	
변경 상업지역 전체	16.8	16.7	10.7	15.4	40.0	16.2	22.5	41.6	10.0	10.1	
주변 주거지역 전체	10.5	11.2	4.0	2.9	26.1	7.1	19.6	15.1	39.9	63.8	
건대	변경 상업지역	9.0	9.0	21.4	23.0	12.5	8.0	56.4	59.9	0.8	0.1
	주변 주거지역	7.5	10.3	4.2	3.2	16.3	2.3	3.8	4.0	68.2	80.2
구의	변경 상업지역	30.6	35.4	1.6	0.0	42.3	22.9	9.8	1.5	15.6	40.3
	주변 주거지역	26.8	24.3	0.0	0.0	40.2	19.1	12.4	20.1	20.7	36.5
이태원	변경 상업지역	2.3	0.0	33.1	0.0	57.4	100.0	2.4	0.0	4.9	0.0
	주변 주거지역	19.2	3.5	9.5	0.0	52.0	33.4	5.5	9.4	13.8	53.7
중곡	변경 상업지역	20.8	31.9	2.5	0.0	65.7	56.7	5.5	11.4	5.4	0.0
	주변 주거지역	3.6	7.7	0.0	0.0	43.9	46.8	0.8	0.0	51.7	45.4
홍제	변경 상업지역	12.9	0.0	1.1	0.0	60.3	0.0	3.3	0.0	22.5	100.0
	주변 주거지역	3.7	2.7	5.1	0.0	47.9	37.1	3.6	5.2	39.8	54.9
화양	변경 상업지역	9.2	21.0	7.8	0.0	56.0	14.0	4.9	0.0	22.1	65.0
	주변 주거지역	6.1	13.1	2.6	3.2	11.4	8.3	53.3	42.7	26.7	32.7

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정하였으며, 지하층 연면적은 제외

자료 : 서울시 건축물 관리대장(2011)

4. 상업지역 내 과도한 주거 개발

-대부분의 상업지역이 일반상업지역으로 지정되어 있기 때문에 800% 이상의 고밀 개발이 가능하며, 이러한 고밀개발이 가능한 용도는 업무와 주거로 한정되어 있다. 그 결과 업무·상업수요가 낮은 저차 중심지나 중심지 외 지역은 시장논리에 따라 주거복합건물과 사실상 변형된 주거 형태인 오피스텔 등 주거위주의 개발이 이루어져 왔다.

○상업·업무 수요가 낮은 상업지역에서 고밀 주거복합 개발 양상

-최근 일부 상업지역은 주거위주의 개발이 이루어지고 있어 상업지역의 지정목적과 배치되는 개발양상을 보이고 있다. 이는 상업지역에서 용도와 무관하게 동일한 용적률을 적용하다 보니, 상업 및 업무 수요가 상대적으로 낮은 지역에서 사업성 논리에 따라 주거복합 중심의 개발이 일어나는 것이며, 이러한 경향은 상대적으로 중심지 위계가 낮은 지역중심과 지구중심에서 최근 들어 뚜렷하게 나타나고 있다.

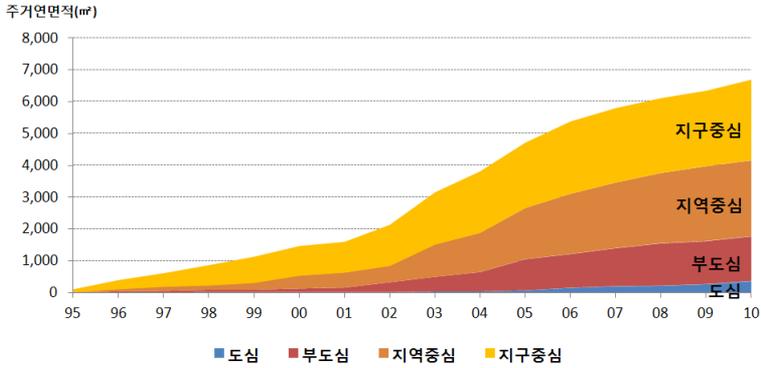
〈표 3-7〉 중심지 상업지역 내 연도별 주거 신축 현황

(단위 : 천 m²)

구분	상업지역 전체	중심지 전체	도심	부도심	지역중심	지구중심
95~00	1,565 (100%)	1,473 (94%)	10 (1%)	113 (7%)	414 (26%)	936 (60%)
01~05	3,749 (100%)	3,247 (87%)	53 (1%)	878 (23%)	1,197 (32%)	1,119 (30%)
06~10	2,645 (75%)	1,974 (11%)	302 (16%)	420 (29%)	776 (18%)	476 (25%)
총합계	7,959 (84%)	6,694 (5%)	366 (18%)	1,411 (30%)	2,387 (32%)	2,531 (16%)

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지만을 산정하였으며, 건축물 주용도상의 지상층 연면적임.

자료 : 서울시 건축물 관리대장(2011)



〈그림 3-15〉 중심지 위계별 주거 연면적 변화(1995-2010)

○ 사실상 주거로 활용되는 오피스텔 증가

— 오피스텔은 용도규정상 업무로 분류되나, 사실상 주거로 이용되는 사례가 다수이며, 오피스텔 역시 최근 들어 그 증가가 두드러지고 있다. 따라서 상업지역에서 통계로 보이는 수치보다 더 많은 주거용도가 개발되고 있는 것이 현실이다.

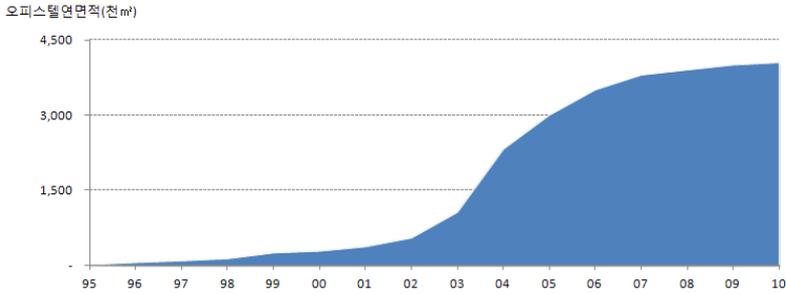
〈표 3-8〉 상업지역 내 연도별 오피스텔 신축 현황

(단위 : 천㎡, %)

구분	오피스텔 연면적	연도별 신축 비율
95-00	287	7.0
01-05	2,728	67.0
06-10	1,057	26.0
총합계	4,072	100.0

주 : 지목상 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등에 해당하는 필지를 산정하였으며, 건축물 주용도상의 지상층 연면적임

자료 : 서울시 건축물 관리대장(2011)



〈그림 3-16〉 상업지역 내 오피스텔 연면적 변화(1995~2010)

제3절 소결

○ 상업지역별 용도 및 밀도규제 차별성 미흡

— 국토법상 상업지역에서 허용되는 용도는 매우 광범위하며, 중심·일반·근린상업지역 간 허용용도는 거의 차별성이 없다. 또한 용적률은 상업지역별로 상한만을 규정하고 있어 획일적으로 관리되고 있다. 이렇듯 상업지역별로 변별력 없는 용도와 밀도 관리는 지역특성에 맞는 상업지역 관리를 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

○ 일반상업지역 위주의 관리

— 서울시 상업지역은 중심·일반·근린·유통상업지역으로 세분되어 있음에도 불구하고 대부분 일반상업지역으로 관리됨에 따라 상이한 특성을 가진 지역이 획일적인 용도와 밀도의 규제를 적용받게 된다. 이에 따라 중심지 위계에 부합하지 못하는 개발이 이루어지거나 과도한 지가 상승으로 인해 개발이 지연되는 등의 문제가 발생하고 있다.

○ 지역특성과 부합하는 않는 개발 초래

— 법·제도상 상업지역별 용도와 밀도의 차별성이 미흡하고 일반상업지역

위주의 획일적 관리로 인해 서울의 고유한 특성을 간직한 지역이 멸실되고, 중심성이 낮은 지역에서 고밀개발이 양산되는 등 지역맥락 및 중심지 위계와 맞지 않는 개발이 나타나고 있다.

-또한 개발수요 등을 고려하지 않는 상업지역 지정은 과도한 지가상승을 유발하여 오히려 지역활성화에 저해요소로 작용하고 있으며, 상업지역 내 과도한 주거개발로 인해 상업지역 지정목적과 부합하지 않는 개발이 이루어지는 등 다양한 문제가 발생하고 있다.

제 4 장

서울시 상업지역 관리방향

제1절 상업지역 개선방향 및 관리목표

1. 상업지역 개선방향

- 앞에서 살펴본 바와 같이 상업지역은 국토법에서 4개의 상업지역으로 구분하고, 상업지역별로 용적률을 최저 200%에서 최대 1,500%까지 범위 내에서 조례로 정하도록 하여 지역특성에 따라 상업지역을 지정하고, 용적률을 차등적용할 수 있는 기반은 마련되어 있다.
- 다만 허용용도는 주거지역과 상업지역의 차별성이 미흡하고, 상업지역 별로 거의 동일한 수준을 보이고 있으나, 일부 용도에 대해서는 도시계획조례에서 허용여부를 위임하고 있어, 제한적이지만 상업지역별로 차별화를 유도할 수 있다.
- 상업지역을 차등 관리할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있음에도 불구하고, 서울시는 4개의 상업지역 중 일반상업지역 위주로 지정하여 관리하고 있다. 또한 용적률은 최대 용적률만 규정함으로써 사실상 단일 용적률 체계를 적용하고 있으며, 용도는 법에서 조례로 위임된 용도의 대부분을 허용하고 있는 실정이다.
- 그럼에도 불구하고 현황 및 운영실태 분석결과, 상업지역의 용도와 밀도는 상업지역별, 중심지 위계별 특성에 따라 차등적으로 나타나고 있다.

- 특히 용도의 경우 중심상업지역과 일반상업지역은 업무중심, 근린상업지역은 근린생활시설 중심으로 개발되어 상업지역별 특성에 맞게 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 중심지 위계별로도 도심·부도심은 업무중심, 지역·지구중심은 업무·상업·주거가 복합적으로 분포되어 있어 중심지별 특성을 잘 나타내고 있다. 용적률도 상업지역별·중심지 위계별로 차등적으로 적용되고 있으나, 최근 지구중심이 지역중심보다 고밀 개발되는 등 중심지 위계와 부합하지 않는 개발이 이루어지고 있다.
- 분석결과를 보면, 전반적으로 서울시 상업지역은 지정목적에 맞게 운영되고 있다고 판단된다. 단, 일부 지역에서 서울의 고유한 특성을 가진 지역의 멸실, 도시경관 훼손, 서울시 공간구조에 맞지 않는 개발, 최근 과도한 주거개발 등의 문제점이 발생하고 있다.
- 따라서 향후 서울시 상업지역 관리방향은 전면적인 개편보다 지역특성에 맞게 운영될 수 있도록 기존의 제도를 개선하는 것이 필요하며, 장기적으로는 서울의 다양성을 반영할 수 있는 제도적 세분화를 점진적으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.



〈그림 4-1〉 서울시 상업지역 관리방향

2. 상업지역 관리목표

이 연구에서는 서울시 상업지역 현황 및 운영실태 분석과 최근 상업지역에서 나타나고 있는 문제 등을 진단하여 지역특성에 부합하는 상업지역 관리를 위해 다음과 같이 세 가지 관리목표를 설정하였다.

○ 관리목표 1 : 지역특성을 고려한 상업지역 관리

- 상업지역은 지금까지 서울시 도시기본계획의 기본방향에 따라 확대 지정되었으며, 특히 도시기본계획상 중심지 체계 실현을 위한 핵심적인 용도지역으로 활용되었다.
- 그럼에도 불구하고 중심지 체계 등 도시구조 개편구상에 따라 상업지역을 확대하였을 뿐 중심지 위계 등 지역특성에 따라 상업지역을 관리할 수 있는 가이드라인이 부재한 실정이다.
- 서울시 특성에 맞는 상업지역 관리를 위해서는 중심, 일반, 근린, 유통상업지역 등 상업지역별로 중심지 체계와 지역별 토지이용을 고려하여 용도와 밀도를 차등 관리할 수 있는 기준이 필요하다.

○ 관리목표 2 : 근린상업지역과 중심상업지역의 활성화

- 일반상업지역 위주의 지정 및 변경으로 인해 지역특성에 부합하는 용도와 밀도의 관리가 어려운 실정이다.
- 따라서 향후 상업지역으로 변경 시 상업지역 지정목적, 중심지 위계, 주변지역과의 정합성 등을 감안하여 해당 지역특성에 맞는 상업지역으로 지정할 필요가 있다. 특히 도심과 부도심 중 도시경쟁력 강화를 위하여 필요한 경우 제한적으로 중심상업지역의 지정을 검토하고, 개발수요가 낮거나 소규모 상업시설의 유도가 필요한 곳은 근린상업지역을 적극적으로 활용하도록 한다.

○ 관리목표 3 : 상업지역 관리수단의 실효성 제고

- 서울시 상업지역의 관리 및 개발목적에 따라 지구단위계획, 용도지구,

도시환경정비사업 등 관리 및 개발계획 등이 수립되어 있다.

- 이러한 계획들은 자체적으로 지역특성, 상업지역 관리 및 개발목적 등에 따라 용도와 밀도를 차등적으로 관리할 수 있는 시스템이 구축되어 있다. 그러나 상위법 및 조례에서 차등 관리하기 위한 근거가 미흡하고, 서울시 차원의 상업지역 관리를 위한 가이드라인이 없기 때문에 실효성을 담보하기 어려운 실정이다.
- 따라서 현재 운영되고 있는 관리수단들을 지역특성에 부합하고 보다 차별화된 용도와 밀도계획이 수립될 수 있도록 유도하는 방안이 필요하다.

제2절 상업지역 관리방향

1. 지역특성을 고려한 상업지역별 관리방향

1) 중심상업지역

- 중심상업지역은 도심·부도심지역에서 서울시 정책실현을 위해 전략적으로 고밀·대형 상업 및 업무기능 확충을 통해 중심기능을 강화할 필요가 있는 지역에 한해 제한적인 확대를 검토할 필요가 있다.
- 다만 고밀·대형 상업 및 업무시설이 입지하게 되므로, 도심·부도심지역 중에서도 역세권 250m 이내이고 주 간선도로와 접한 지역으로 한정한다.
- 밀도관리는 서울시 지구단위계획 수립기준과의 정합성을 고려하여 기준용적률을 700% 이하, 허용용적률을 최대 1,000% 이하로 계획하도록 한다.
- 용도관리는 중심상업지역 지정취지에 맞게 업무, 상업중심으로 유도하기 위해 주거비율을 20% 이하로 관리할 수 있도록 하고, 중심상업지역으로 변경 시에는 주거 주용도로의 개발을 지양하도록 한다.

〈표 4-1〉 중심상업지역 관리기준

구분	관리방향 및 기준
관리방향	-도심·부도심지역의 고밀·대형 업무, 상업기능 등 중심기능 강화 -서울시 정책 실현을 위해 전략적으로 필요한 지역에 한해 제한적 검토
입지기준	-도심·부도심에 해당하는 지역으로 역세권 250m이내이고, 주간선도로와 접하고 있는 지역
밀도관리	-기준용적률 700% 이하 -허용용적률 1,000% 이하
용도관리	-업무, 상업중심 유도 -주거비율 20% 이하 -중심상업지역으로 변경된 지역은 주거 주용도로의 개발 지양

2) 일반상업지역

- 일반상업지역은 중심지에서 고용창출 및 지역생활권 차원의 서비스 제공과 주거기능의 적절한 유도를 통한 중심 기능 강화를 위해 필요한 지역으로 중심지 위계 및 개발 용도별로 밀도를 차등적으로 관리할 필요가 있다. 또한 향후 상업지역으로 변경 검토 시 일반상업지역 위주의 변경을 지양하고 지역특성에 부합하는 상업지역으로 지정하도록 한다.
- 일반상업지역으로 변경 시 지역중심 이상 역세권지역(500m 이내)으로 제한하고, 지구중심은 250m 이내 역세권지역으로 일정규모 이상의 업무 및 상업시설로의 개발이 계획된 지역으로 제한할 필요가 있다.
- 밀도관리는 서울시 지구단위계획 수립기준과의 정합성을 고려하여 기준 용적률을 300%~600%, 허용용적률을 800% 범위 내에서 계획하도록 한다. 다만 기준용적률은 중심지 위계별 차등적용을 위해 도심·부도심지역 600%, 지역중심 500%, 지구중심 400%, 중심지 외 지역 300% 이하 범위 내에서 전면도로 폭원, 계획용도 등을 고려하여 계획하는 것이 필요하다.
- 용도관리는 현재 중심지 내 주거비율을 고려하여 도심·부도심지역 20% 이하, 그 외 지역 40% 이내로 제한하도록 한다. 일반상업지역으로 변경 시에는 주거 주용도로의 개발을 지양하도록 한다.

〈표 4-2〉 일반상업지역 관리기준

구분	관리방향 및 기준
관리방향	- 중심지 기능강화, 업무·상업·주거기능의 균형적 유도 - 중심지 위계를 고려한 밀도와 용도 관리
입지기준	- 지역중심 이상 역세권(500m 이내) - 지구중심의 경우 역세권 지역(250m 이내)으로 일정규모 이상의 업무, 상업으로 계획된 지역
밀도관리	- 기준용적률 : 도심·부도심지역 600%, 지역중심 500%, 지구중심 400%, 중심지 외 지역 300% 이하 - 허용용적률 800% 이하
용도관리	- 도심·부도심지역은 20% 이하, 그 외 지역은 40% 이내 - 일반상업지역으로 변경된 지역은 주거 주용도로의 개발 지양

3) 근린상업지역

— 근린상업지역은 생활권 단위의 상업·업무기능 활성화와 중심지 기능 역할 분담, 소규모 상업기능 유도 및 보호가 필요한 지역으로 지역특성에 맞는 상업지역 관리 및 지역 균형발전을 위해 점진적으로 확대할 필요가 있다.

— 특히 향후 상업지역으로 변경되는 지역 가운데 지구중심 이하 지역은 근린상업지역으로의 변경을 우선적으로 검토하도록 하고, 기존 일반상업지역 가운데 근린생활시설이 50% 이상인 지역은 향후 지구단위계획 재정비 시 근린상업지역으로의 변경을 검토할 필요가 있다.

〈표 4-3〉 중심지 위계별 유형 구분

구분	주거중심	업무중심	상업중심	근생중심	기타
도심		도심			
부도심		용산, 영등포, 영동		청량리·왕십리	
지역중심	망우, 목동, 천호길동	공덕, 잠실	미아	연신내, 대림, 사당·남현, 창동상계, 신촌	
지구중심	목동, 도곡, 구로, 신정, 신림, 오류	개포, 가락, 군자, 서교, 협정, 봉천, 화곡	방학, 독산	중곡, 남가좌, 홍제, 화양, 수서, 난곡사거리, 시흥, 불광, 한남, 구의, 동선, 신월, 쌍문, 가리봉, 양재, 수유, 고덕	노량진, 건대입구

주1 : 중심지 내 용도별 연면적 비율이 절반 이상인 용도를 기준으로 유형을 구분함.

- 근린상업지역은 대형 업무 및 상업시설 수요가 낮은 지구중심 이하 역세권 또는 지역중심 이상 중심지의 경우 저밀 개발 유도를 통한 지역특성 보존과 중심기능 지원 및 보완기능 유도가 필요한 지역에 지정하도록 한다.
- 밀도관리는 서울시 지구단위계획 수립기준과의 정합성을 고려하여 기준용적률을 300%~500%, 허용용적률을 600% 범위 내에서 계획하도록 한다. 다만 기준용적률은 해당 지역의 토지이용 특성을 고려하여 다음과 같이 차등적으로 적용하도록 한다.
 - 소규모 상업시설 보호지역, 생활권 단위의 주민편의시설 입지지역, 주거연접지역 등은 300% 이하로 계획한다. 주로 신규역세권 및 중심지 내에서 근린생활시설이 밀집한 지역, 주거지역과 연접한 노선상업지역 등이 이에 해당한다.
 - 중심지 주변지역과 중심지 내 업무·상업 지원기능이 필요한 지역은 400% 이하로 계획한다. 중심지 주변지역으로 중저밀 업무 및 상업기능 입지가 필요한 지역과 중심지 내에서 관광숙박시설 및 위락시설, 문화 및 집회시설, 노유자시설 등의 입지가 필요한 지역이 이에 해당한다.
 - 중심지 내 대형 판매, 주거복합, 호텔 등의 입지가 필요한 지역은 500% 이하로 계획한다. 도심 및 부도심지역에서 중고밀의 판매, 호텔, 주거복합 등의 입지가 필요하거나, 지역중심 이하 지역에서 중대형 업무시설 등 고도의 토지이용이 필요한 지역이 이에 해당한다.
- 용도관리는 현재 중심지 내 주거비율을 고려하여 도심·부도심지역을 20% 이하, 그 외 지역을 40% 이하로 제한하도록 한다. 한편 용적률 300% 적용지역은 국토법상 조례에 위임된 용도 가운데 바닥면적 3,000㎡ 이상 판매 및 운수, 위락시설, 공장, 창고, 위험물저장 및 처리시설, 자동차관련시설, 동식물관련시설, 교정 및 국방·군사시설, 방송통신시설, 발전시설 등을 제한할 필요가 있다.

〈표 4-4〉 근린상업지역 관리기준

구분	관리방향 및 기준
관리방향	-근린생활권 단위의 상업 활성화와 소규모 상업 육성 및 보호 등이 필요한 지역의 근린상업지역 확대 유도 -지구중심 이하 상업지역 신규 지정 및 변경 시 근린상업지역 우선 검토 -기존 일반상업지역 중에서 근린생활시설이 50% 이상인 지역 근린상업지역 변경 검토
입지기준	-대형 업무 및 상업시설 수요가 낮은 지구중심 이하 역세권 -지역중심 이상 중심지의 경우 저밀 개발 유도를 통한 지역특성 보존과 중심기능 지원 및 보완기능 유도가 필요한 지역
밀도관리	-해당 지역의 토지이용 특성을 고려하여 용적률 차등적용 · 300% : 소규모 상업시설 보호지역, 생활권 단위의 주민편의시설 입지지역, 주거 연접지역 · 400% : 중심지 주변지역 또는 기존 중심지 지원기능이 필요한 지역 · 500% : 중심지로 업무, 대형 판매, 주거복합, 호텔 등의 입지가 필요한 지역 -허용용적률 600% 이하
용도관리	-법상 조례에 위임된 용도는 지역특성을 고려하여 차별적 허용 · 용적률 300% 적용지역의 경우 바닥면적 3,000㎡ 이상 판매 및 운수, 위락시설, 위험물 저장 및 처리시설 등 제한 -도심·부도심지역은 20% 이하, 그 외 지역은 40% 이내 -근린상업지역으로 변경된 지역은 주거 주용도로의 개발 지양

2. 상업지역별 차등 관리를 위한 실현화 방안

- 앞서 제시된 상업지역별 관리기준을 실제적으로 적용하기 위해서는 이미 상업지역 내 지구단위계획, 도시환경정비계획, 재정비촉진계획 등 별도의 도시관리계획이 수립된 지역과 관련계획이 수립되지 않은 지역으로 구분하여 검토되어야 한다.
- 지구단위계획, 도시환경정비사업 등 관련 도시관리계획이 수립되어 있거나, 수립예정인 지역은 앞서 제시한 상업지역별 관리방향에 따라 용도와 밀도계획 등을 수립하도록 한다.
- 반면 이러한 도시관리계획이 수립되지 않은 지역 가운데 계획적 관리가 필요한 중심지 등은 지구단위계획 등 도시관리계획 수립을 통해 계획적으로 관리되어야 한다. 필요에 따라 용도와 밀도, 인센티브 등의 사항만을 담은 간이 지구단위계획 등의 수립을 통해 적용하는 것을 검토할 수 있다.

- 또한 이미 개발이 완료 또는 안정화된 기성 시가지로서 별도의 계획수립이 불필요하거나, 노선상업지역, 소규모 상업지역 등으로 관련 계획 수립이 어려운 지역은 상업지역별 관리기준을 적용하기 위한 별도의 지침을 마련하여 운영하도록 한다.

3. 도시관리수단의 실효성 제고

○ 지구단위계획 실효성 제고

- 지구단위계획은 일정부분 상업지역의 밀도와 용도관리에 효과가 있는 것이 사실이다. 그러나 실제 계획내용을 살펴보면 당연 용도위주로 권장 및 불허용도를 지정하고 있거나 상대적으로 중심지 위계가 낮은 생활권중심이나 택지개발지구에서 용적률이 높게 계획된 경우가 나타나고 있다.
- 따라서 향후 지구단위계획 수립 또는 재정비 시 지구단위계획 수립목적, 중심지위계 및 지역특성에 부합하는 밀도와 용도계획이 수립되어야 한다.
- 이를 위해서는 상업지역 지정 및 지구단위계획 수립목적 달성을 위해 지정용도를 적극적으로 활용하고, 불허용도는 상업지역에 허용되는 용도 가운데 지역특성에 비추어 입지가 제한될 필요가 있는 용도 위주로 지정해야 한다. 특히 상업지역의 주거지화를 방지하기 위해 상업지역으로 변경되는 지역이나 해당 상업지역 내 이미 과도한 주거가 도입된 경우 주거용도를 불허용도로 지정하는 것이 필요하다.
- 밀도는 앞서 제시한 상업지역별 관리기준에 따라 중심지 위계별로 차등 적용하는 것이 필요하며, 특히 중심지 외지역과 택지개발지구 등에서 사업성 위주의 과도한 용적률 계획은 지양되어야 한다. 아울러 주변 지역의 밀도, 용도 현황을 고려하여 주변과 부합하는 계획을 유도하는 것이 중요하다.

○ **지역특성을 고려한 다양한 정비수법 개발 및 적용**

- 도시환경정비사업은 대부분의 구역이 조례상 용적률을 획일적으로 기준 용적률로 정하고 있으며, 전면 철거 위주의 정비수법 적용으로 인해 지역특성이 소멸되거나 주변지역과 부합하지 않는 개발이 이루어지고 있다는 부작용이 제기되고 있다.
- 이에 따라 2020 서울시 도시·주거환경정비 기본계획(도시환경정비사업부문)에서는 도심특성 보존이 필요한 지역을 정비예정구역에서 배제하고, 소단위 정비수법 적용지역을 확대하는 등 지역특성 보존을 위한 시책이 마련되었다.
- 그러나 공평구역 등 일부구역을 제외하고는 소단위 정비사업의 움직임이 없으며, 철거수법이 적용되는 정비구역은 대부분 용적률 800% 이상의 고밀개발이 이루어지고 있는 실정이다.
- 따라서 향후에는 소단위 정비수법도 지역특성에 따라 선택하여 적용하기 위한 다양한 방식이 요구되며, 이를 위한 구체적인 제도적 기반이 마련되어야 할 것이다. 또한 향후 도시환경정비구역이 기존 도심, 부도심에서 지역중심 등 대상지가 확대되는 추세에 있으므로, 이러한 지역특성을 반영하기 위해 앞서 제시한 상업지역별 밀도관리 기준을 적용하는 것을 검토할 필요가 있다.

○ **특정 지역의 용도와 밀도 규제 적용을 위한 특별용도지구 도입 검토**

- 상업지역은 지역별로 형성된 시기와 목적이 다르고, 광범위한 용도가 허용될 뿐만 아니라 밀도 역시 적용 범위가 유연하기 때문에 지역별로 다양한 특성이 존재한다. 따라서 아무리 정교한 용도지역제를 적용한다 하더라도 모든 상업지역을 용도지역제만으로 관리하기에는 한계가 있다.
- 이러한 용도지역제의 한계를 보완하기 위한 제도인 용도지구제는 특정 목적에 따라 지역에 부분적으로 건축물의 용도, 밀도, 층수 등의 규제를 완화 또는 강화하여 적용할 수 있는 제도적 수단이다.

- 현재 상업지역 내에서도 미관지구, 고도지구, 시설보호지구, 개발진흥지구 등이 지정되어 있으나, 개발진흥지구를 제외하고는 높이 규제 중심으로 운영되고 있어 용도와 밀도의 관리효과가 크지 않은 실정이다. 또한 특정 산업 또는 용도의 집적을 유도하기 위해 건폐율, 용적률, 높이 등을 유연하게 적용할 수 있는 개발진흥지구 등의 지정은 매우 미미한 수준이다.
- 따라서 개발진흥지구와 같이 상업지역의 지역특성 유지 및 강화를 위한 용도지구를 적극 활용하고, 추가적으로 지역맥락에 따라 용도와 밀도를 차등적용하기 위한 특별용도지구 도입 등에 대한 검토가 필요하다.

○ 상업지역 관리시스템 구축

- 상업지역은 타 용도지역에 비해 허용되는 용도의 범위가 넓고 높은 밀도가 적용되기 때문에 한 번 지정되면 타 용도지역으로 변경이 어렵고, 대규모 면적인 신규지정 및 변경도 현실적으로 어려운 실정이다.
- 따라서 기존 상업지역 및 변경된 상업지역의 개발실태와 지역별 상업·업무개발수요 및 사회·경제적 변화 등을 정기적으로 분석하여 자치구 및 중심지별로 상업지역을 평가하고 진단하기 위한 상업지역 관리시스템 구축이 요구된다.
- 이를 통해 지역별 상업지역 특성을 도출하여 상업지역 변경 검토를 위한 객관적인 자료로 활용하고, 서울시 상업지역 관련 다양한 이슈를 발굴하여 관련 제도 및 운영개선을 모색하는 데 활용할 수 있을 것이다.

4. 장기 개선방향

- 서울 등 대도시의 상업지역은 기능적으로 중심업무에서 근린중심까지, 역사적으로 전통적인 상업지역에서부터 새롭게 형성된 상업지역까지 매우 다양하여 현재 중심상업·일반상업·근린상업·유통상업지역의 4가지 용도지역 체계로는 효율적인 관리에 한계가 있다.

- 한편 일반주거지역은 세분화를 통해 용도와 밀도의 정교한 관리가 가능해졌으나, 그 외 용도지역은 아직 세분화가 이루어지지 못한 실정이다. 특히, 상업지역의 90% 이상을 차지하고 있는 일반상업지역은 면적으로 광범위하게 지정되어 있으나, 중심지 위계와 입지, 기반시설 여건, 지역 내 개발수요 등 지역특성을 고려한 용도와 밀도의 차등 관리를 위한 시스템이 미흡하여 상업지역의 정교한 관리가 어려운 실정이다.
- 이에 따라 장기적으로는 상업지역에 대한 정교한 종세분화를 통하여 지역특성과 여건을 고려한 용도와 밀도의 효율적인 토지이용 관리체계를 구축할 필요가 있다.
- 상업지역의 종세분화는 우선적으로 상업지역의 90% 이상을 차지하고 있는 일반상업지역을 입지특성과 건축물의 용도, 개발밀도, 기반시설 여건 등을 고려하여 1, 2, 3종으로 세분화하는 것이 현실적인 방안으로 판단된다.
- 이를 위해서는 국토법 시행령 개정을 통해 일반상업지역을 제1종·제2종·제3종 등으로 세분화할 수 있는 규정을 마련하고, 세분화된 일반상업지역의 용도·종류 및 규모 등 건축제한과 용적률, 건폐율 등의 밀도 규제에 대한 기준 마련이 필요하다.
- 일반상업지역에 대한 종별 세분화는 전면적인 제도개선의 어려움과 실질적인 다운조닝 효과가 예상되기 때문에 장기적인 관점에서 이에 대한 심도 있는 연구가 필요하다.

참 고 문 헌



참고문헌

- 국토해양부·서울특별시, 2010, “도시계획체계 유연화방안 연구”
- 서울특별시, 2012, “서울특별시 도시관리계획 재정비”
- 서울특별시, 2010, “서울시 도시관리계획 용도지구 재정비”
- 서울특별시, 2010, “2020 목표 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획 도시환경 사업부문”
- 서울특별시, 2006, “용도지역별 허용용도 기준정비 연구”
- 서울특별시, 2001, “서울도시계획연혁”
- 이훈·이주아·안건혁, 2010, “경기도 상업지역의 유형 구분과 정책적 함의 : 블록의 개발특성을 중심으로”, 『한국도시설계학회 2010년 추계학술대회 발표논문』
- 유재형·김기호, 2006, “서울 도심재개발사업으로 인한 건물용도 변화에 관한 연구”, 『한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집』

서울연 2012-PR-29

서울시 상업지역의 밀도 및 용도의 차등 관리방안

발행인 이창현

발행일 2012년 8월 31일

발행처 서울연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-929-2 93540

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.